



UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

Proiect „Consolidarea capacității administrative a secretariatului tehnic al Strategiei Naționale Anticorupție 2016-2020 de a sprijini implementarea măsurilor anticorupție”, cod SIPOCA 62

Evaluarea legislației privind instituția avertizorului în interes public și interdicțiile post-angajare (*pantouflage-ul*)

Studiu comparat

*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

Cuprins

I. Aspecte introductive	4
II. Analiza privind instituția avertizorului în interes public și interdicțiile post-angajare în diferite state.....	6
Comparatum:	6
ROMÂNIA	6
1. Descrierea sistemului juridico-administrativ	6
2. Analiza prevederilor legislative privind cele două teme vizate de studiu.....	8
3. Autoritățile însărcinate să aplice dispozițiile legale	12
4. Evidențierea mecanismelor de monitorizare și control al respectării acestor interdicții, precum și a cadrului sancționator	13
5. Exemple de bune practici, studii de caz.....	16
Comparandum:	19
FRANȚA.....	19
1. Descrierea sistemului juridico-administrativ	19
2. Analiza prevederilor legislative privind cele două teme vizate de studiu.....	24
3. Autoritățile însărcinate să aplice dispozițiile legale	28
4. Evidențierea mecanismelor de monitorizare și control al respectării acestor interdicții, precum și a cadrului sancționator	37
5. Exemple de bune practici, studii de caz.....	39
ITALIA.....	47
1. Descrierea sistemului juridico-administrativ	47
2. Analiza prevederilor legislative privind cele două teme vizate de studiu.....	56
3. Autoritățile însărcinate să aplice dispozițiile legale	58
4. Evidențierea mecanismelor de monitorizare și control al respectării acestor interdicții, precum și a cadrului sancționator	60
5. Exemple de bune practici, studii de caz.....	62
REGATUL ȚĂRILOR DE JOS (OLANDA)	65
1. Descrierea sistemului juridico-administrativ	65
2. Analiza prevederilor legislative privind cele două teme vizate de studiu.....	71
3. Autoritățile însărcinate să aplice dispozițiile legale	75

*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

4. Evidențierea mecanismelor de monitorizare și control al respectării acestor interdicții, precum și a cadrului sancționator	78
5. Exemple de bune practici, studii de caz.....	84
IRLANDA	87
1. Descrierea sistemului juridico-administrativ	87
2. Analiza prevederilor legislative privind cele două teme vizate de studiu.....	93
3. Autoritățile însărcinate să aplice dispozițiile legale	97
4. Evidențierea mecanismelor de monitorizare și control al respectării acestor interdicții, precum și a cadrului sancționator	100
5. Exemple de bune practici, studii de caz.....	111
CANADA	114
1. Descrierea sistemului juridico-administrativ	114
2. Analiza prevederilor legislative privind cele două teme vizate de studiu.....	118
3. Autoritățile însărcinate să aplice dispozițiile legale	123
4. Evidențierea mecanismelor de monitorizare și control al respectării acestor interdicții, precum și a cadrului sancționator	125
5. Exemple de bune practici, studii de caz.....	131
III. Concluzii privind instituția avertizorului în interes public și interdicțiile post-angajare (pantouflage). Abordare comparativă: Franța, Italia, Irlanda, Olanda, Canada.....	132
1. Instituția avertizorului în interes public	132
2. Interdicțiile post-angajare (pantouflage).....	138
IV. Dezbateri publice.....	141
V. Propuneri și recomandări de îmbunătățire a cadrului legislativ și instituțional din România.....	145
VI. Bibliografie.....	149
Franța	149
Italia	151
Regatul Țărilor de Jos (Olanda)	153
Irlanda.....	155
Canada	158
România.....	159





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

I. Aspecte introductive

Corupția reprezintă acordarea sau garantarea cuiva a unei utilități necuvenite, materiale sau nemateriale, în sectorul public și în cel privat, cu scopul ca persoana respectivă să săvârșească un act sau să se abțină de la săvârșirea acestuia în exercitarea funcțiilor sale, încălcând astfel o cerință pe care trebuie să o respecte¹.

Prevenirea și combaterea eficientă a fenomenului corupției nu sunt posibile în absența unei reforme a administrației publice care să urmărească reducerea structurilor componente ale autorităților administrației publice, simplificarea procedurilor, a instrumentelor, definirea normelor privind responsabilitatea funcționarilor și prevederea unor mijloace adecvate de protecție a cetățenilor.

În acest sens, în România ultimelor două decenii s-au înregistrat progrese notabile în ceea ce privește conturarea și implementarea unei politici coerente și susținute împotriva corupției.²

Prin Hotărârea Guvernului (H.G.) nr. 583/2016 din 10 august 2016 a fost aprobată Strategia Națională Anticorupție (SNA) pe perioada 2016 - 2020³, împreună cu seturile de indicatori de performanță, riscurile asociate obiectivelor și măsurilor din strategie și a surselor de verificare, inventarul măsurilor de transparență instituțională și de prevenire a corupției, indicatorii de evaluare, precum și standardele de publicare a informațiilor de interes public.

Între obiectivele specifice menționate în SNA se numără și cel care privește *creșterea eficienței măsurilor preventive*, cu acțiuni specifice, precum:

- remedierea lacunelor și a inconsistențelor legislative cu privire la protecția avertizorului în interes public și
- interdicțiile post-angajare (*pantouflage-ul*).

¹ Parlamentul European 2009 - 2014, Comisia specială pentru crimă organizată, corupție și spălare de bani, Document de lucru privind corupția, raportor Salvatore Iacolino, PE500.539v01-00, p.3.

² De exemplu, adoptarea în octombrie 2001 de către guvern a *Planului național de prevenire a corupției și a Planului național de acțiune împotriva corupției*, urmate în decembrie 2002 de *Măsurile pentru accelerarea aplicării Strategiei Naționale Anticorupție*; adoptarea Legii nr. 161/19 aprilie 2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției; adoptarea Legii nr. 78/2000 pentru prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție; adoptarea Ordonanței de Urgență nr. 43 din 4 aprilie 2002 privind Direcția Națională Anticorupție; adoptarea Hotărârii Guvernului nr. 583/2016 din 10 august 2016 privind aprobarea Strategiei naționale anticorupție pe perioada 2016 - 2020, a seturilor de indicatori de performanță, a riscurilor asociate obiectivelor și măsurilor din strategie și a surselor de verificare, a inventarului măsurilor de transparență instituțională și de prevenire a corupției, a indicatorilor de evaluare, precum și a standardelor de publicare a informațiilor de interes public; adoptarea Legii nr. 176 din 1 septembrie 2010 privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice; adoptarea Legii nr. 144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate, precum și pentru modificarea și completarea altor acte normative, cu modificările și completările ulterioare.

³ Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 644 din 23 august 2016.





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

În vederea implementării unor obiective și măsuri din SNA 2016 - 2020, Ministerul Justiției, în calitate de lider de proiect, alături de Direcția Generală Anticorupție (DGA), în calitate de partener, implementează Proiectul „Consolidarea capacității administrative a secretariatului tehnic al Strategiei Naționale Anticorupție 2016-2020 de a sprijini implementarea măsurilor anticorupție”, cod SIPOCA 62, finanțat prin Programul Operațional Capacitate Administrativă. Proiectul vine în sprijinul Ministerului Justiției (care asigură Secretariatul tehnic al SNA) și al instituțiilor și autorităților din administrația publică, în realizarea celor trei paliere anticorupție (prevenire - combatere - educație), contribuind astfel la creșterea transparenței, eticii și integrității prin derularea unor activități specifice. De asemenea, acesta vizează creșterea eficienței măsurilor preventive anticorupție prin remedierea unor lacune și inconsistențe legislative.

Obiectivul general al proiectului vizează sprijinirea instituțiilor și autorităților din administrația publică, în realizarea celor trei obiective generale ale Strategiei Naționale Anticorupție, și anume prevenire - combatere - educație, iar în mod specific, sunt vizate următoarele obiective:

- creșterea capacității administrative a instituțiilor publice de la nivel central de a preveni și a reduce corupția;
- creșterea gradului de educație anticorupție la nivelul personalului din autoritățile și instituțiile publice de la nivel central.

În acest sens, evaluarea legislației privind protecția avertizorilor în interes public și migrația angajaților din sectorul public în cel privat, respectiv interdicțiile post-angajare (*pantouflage*), prezintă o relevanță deosebită, prin faptul că reliefează exemplele de bună practică la nivel european și internațional, exemple care pot constitui baza unor propuneri de îmbunătățire a cadrului legislativ și instituțional existente în România.

Având în vedere cele de mai sus, statele propuse pentru studiul comparativ au fost selectate cu scopul de a înțelege modelele lor de bună practică în ceea ce privește protecția avertizorului în interes public și interdicțiile post-angajare (*pantouflage-ul*).





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

II. Analiza privind instituția avertizorului în interes public și interdicțiile post-angajare în diferite state

Comparatum:

ROMÂNIA

1. Descrierea sistemului juridico-administrativ

În România, actuala organizare și funcționare a sistemului politico - administrativ este reglementată de Constituția adoptată în anul 1991⁴ și revizuită prin Legea de modificare a Constituției din anul 2003⁵.

Principiul separației puterilor în stat își găsește reflectare în prevederile Constituției României. Potrivit art. 1 alin. (4) din Constituția României, republicată, Statul român se organizează potrivit principiului separației și echilibrului puterilor - legislativă, executivă și judecătorească - în cadrul democrației constituționale.

Astfel, puterea legislativă este încredințată Parlamentului, organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării. Parlamentul este alcătuit din Camera Deputaților și Senat. Camera Deputaților și Senatul sunt alese prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat, potrivit legii electorale. Camera Deputaților și Senatul sunt alese pentru un mandat de patru ani, care poate fi prelungit, prin lege organică, în caz de război sau de catastrofă. Parlamentul adoptă legi constituționale, legi organice și legi ordinare⁶.

Puterea executivă este încredințată Președintelui și Guvernului, fiind consacrat un executiv dualist. Potrivit Constituției, Președintele României reprezintă statul român și este garantul independenței naționale, al unității și al integrității teritoriale a țării.

Președintele României veghează la respectarea Constituției și la buna funcționare a autorităților publice. În acest scop, exercită funcția de mediere între puterile statului, precum și între stat și societate. Președintele României este ales prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat.

Guvernul, potrivit programului său de guvernare acceptat de parlament, asigură realizarea politicii interne și externe a țării și exercită conducerea generală a

⁴ Constituția României, în forma inițială, a fost adoptată în ședința Adunării Constituante din 21 noiembrie 1991, a fost publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 233 din 21 noiembrie 1991 și a intrat în vigoare în urma aprobării ei prin referendumul național din 8 decembrie 1991.

⁵ Legea de revizuire a Constituției României nr. 429/2003 a fost aprobată prin referendumul național din 18-19 octombrie 2003 și a intrat în vigoare la data de 29 octombrie 2003, data publicării în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 758 din 29 octombrie 2003 a Hotărârii Curții Constituționale nr. 3 din 22 octombrie 2003 pentru confirmarea rezultatului referendumului național din 18-19 octombrie 2003 privind Legea de revizuire a Constituției României.

⁶ Art. 73 alin. (3) din Constituția României.





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

administrației publice. În îndeplinirea atribuțiilor sale, guvernul cooperează cu organismele sociale interesate. Guvernul este alcătuit din prim-ministru, miniștri și alți membri stabiliți prin lege organică.

Cât privește puterea judecătorească, aceasta se realizează prin Înalta Curte de Casație și Justiție și prin celelalte instanțe judecătorești stabilite de lege.

În activitatea judiciară, Ministerul Public reprezintă interesele generale ale societății și apără ordinea de drept, precum și drepturile și libertățile cetățenilor. Ministerul Public își exercită atribuțiile prin procurori constituiți în parchete, în condițiile legii.

Caseta 1

COMPONENȚA PUTERII JUDECĂTOREȘTI

Principiile, structura și organizarea sistemului judiciar din România sunt prevăzute în Constituția României și în Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară, republicată, cu modificările și completările ulterioare. Astfel, justiția se realizează prin următoarele instanțe judecătorești:

- Înalta Curte de Casație și Justiție;
- curțile de apel - 15;
- tribunalele - 42;
- tribunalele specializate - 4 (cauzele cu minori și de dreptul familiei - 1 și pentru cauzele cu profesioniști -3);
- judecătorii - 176;
- instanțe militare - 4 tribunale militare, Tribunalul Militar Teritorial București și Curtea Militară de Apel București. Fiecare tribunal militar are statutul de unitate militară.
- Conflictelor de contencios administrativ sunt soluționate în conformitate cu prevederile Legii nr. 554/2004 a Contenciosului administrativ cu modificările și completările ulterioare de către secții speciale constituite la nivelul tribunalelor, curților de apel și Înaltei Curți de Casație și Justiție.

Sursa: <https://e-justice.europa.eu/>

Autoritățile publice sunt stabilite prin Constituția României, titlul III, intitulat chiar „autorități publice”: Parlamentul României, Președintele României, Guvernul, Administrația publică, cu cele două forme - administrația centrală de specialitate și administrația publică locală, Autoritatea judecătorească.

Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

Potrivit Constituției din anul 1991 (modificată) și legislației specifice în vigoare⁷, teritoriul este organizat administrativ în județe, municipii, orașe și comune. Actualele prevederi constituționale permit menținerea în vigoare a organizării administrativ-teritoriale din anul 1968, teritoriul țării fiind format din 41 de județe, plus Municipiul București.

Principalele prevederi privind organizarea și funcționarea sistemului administrației publice din România sunt reglementate în prezent de Codul Administrativ⁸. Acesta are ca principal obiect de reglementare cadrul general pentru organizarea și funcționarea autorităților și instituțiilor administrației publice, statutul personalului din cadrul acestora, răspunderea administrativă, serviciile publice, precum și unele reguli specifice privind proprietatea publică și privată a statului și a unităților administrativ-teritoriale.

2. Analiza prevederilor legislative privind cele două teme vizate de studiu

i. Instituția avertizorului în interes public

În 2004, România a devenit prima țară din Europa continentală care a adoptat o lege privind protecția avertizorilor de integritate. Chiar dacă legea se aplică doar angajaților din sectorul public, a fost considerată drept una din legile scrise în liniile cele mai largi pentru protejarea avertizorilor de integritate în Uniunea Europeană⁹.

Legea nr. 571/2004 *privind protecția personalului din autoritățile publice, instituțiile publice și din alte unități care semnaleză încălcări ale legii*,¹⁰ este cea care reglementează instituția avertizorului în interes public. Astfel, în înțelesul legii, prin avertizor se înțelege: *persoana care face o sesizare cu bună-credință cu privire la orice faptă care presupune o încălcare a legii, a deontologiei profesionale sau a principiilor bunei administrări, eficienței, eficacității, economicității și transparenței și care este încadrată în una dintre autoritățile publice, instituțiile publice sau în celelalte unități prevăzute în lege*¹¹.

⁷ Legea nr. 2 din 16 februarie 1968, privind organizarea administrativă a teritoriului României, republicată în temeiul art. IV din Decretul Consiliului de Stat nr. 15 din 23 ianuarie 1981, publicat în Buletinul Oficial, Partea I, nr. 3, din 23 ianuarie 1981, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 54 din 27 iulie 1981.

⁸ Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 555 din 5 iulie 2019.

⁹ Riefing Paper - Whistleblower Protection in the EU. Avertizarea de Integritate și Protecția Avertizorilor în România, disponibil online: <https://www.changeofdirection.eu/assets/briefings/EU%20briefing%20paper%20-%20Romania%20-%20romanian.pdf>.

¹⁰ Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I nr. 1214 din 17 decembrie 2004.

¹¹ Art. 3 lit. b) din Legea nr. 571/2004 privind protecția personalului din autoritățile publice, instituțiile publice și din alte unități care semnaleză încălcări ale legii, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1214 din 17 decembrie 2004.



Caseta 2

SUBIECTELE DE DREPT VIZATE DE PREVEDERILE LEGALE

Prevederile se aplică persoanelor încadrate la nivelul:

- autorităților și instituțiilor publice din cadrul administrației publice centrale;
- administrației publice locale;
- aparatului Parlamentului;
- aparatului de lucru al Administrației Prezidențiale;
- aparatului de lucru al Guvernului;
- autorităților administrative autonome;
- instituțiilor publice de cultură, educație, sănătate și asistență socială;
- companiilor naționale;
- regiilor autonome de interes național și local;
- societăților naționale cu capital de stat.

Pentru angajații din sectorul privat nu exista nicio reglementare specifică.

Sursa: Legea nr. 571/2004

Elementul principal în realizarea alertei de integritate îl reprezintă buna - credință. Astfel, potrivit art. 4 lit. h) din Legea nr. 571/2004, persoana care formulează o sesizare este de bună-credință dacă a acționat convinsă fiind de: *realitatea stării de fapt* sau că *fapta constituie o încălcare a legii*.

Caseta 3

AVERTIZAREA DE INTEGRITATE

În temeiul Legii, avertizarea se referă la fapte de încălcarea a legii, prevăzute ca fiind:

- abateri disciplinare,
- contravenții,
- infracțiuni.

Sursa: Legea nr. 571/2004

Legea oferă avertizorilor posibilitatea de a semnală o gamă largă de fapte care sunt considerate încălcări ale legii; astfel, constituie avertizare în interes public semnalările care privesc:¹²

¹² Art. 5 din Legea nr. 571/2004 privind protecția personalului din autoritățile publice, instituțiile publice și din alte unități care semnalează încălcări ale legii, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1214 din 17 decembrie 2004.



UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

- infracțiuni de corupție, infracțiuni asimilate infracțiunilor de corupție, infracțiuni în legătură directă cu infracțiunile de corupție, infracțiunile de fals și infracțiunile de serviciu sau în legătură cu serviciul;
- infracțiuni împotriva intereselor financiare ale UE;
- practici sau tratamente preferențiale ori discriminatorii în exercitarea atribuțiilor autorităților și instituțiilor publice din cadrul administrației publice centrale, administrației publice locale, aparatului Parlamentului, aparatului de lucru al Administrației Prezidențiale, aparatului de lucru al Guvernului, autorităților administrative autonome, instituțiilor publice de cultură, educație, sănătate și asistență socială, companiilor naționale, regiilor autonome de interes național și local, precum și societăților naționale cu capital de stat;
- încălcarea prevederilor privind incompatibilitățile și conflictele de interese;
- folosirea abuzivă a resurselor materiale sau umane;
- partizanatul politic în exercitarea prerogativelor postului, cu excepția persoanelor alese sau numite politic;
- încălcări ale legii în privința accesului la informații și a transparenței decizionale;
- încălcarea prevederilor legale privind achizițiile publice și finanțările nerambursabile;
- incompetența sau neglijența în serviciu;
- evaluări neobiective ale personalului în procesul de recrutare, selectare, promovare, retrogradare și eliberare din funcție;
- încălcări ale procedurilor administrative sau stabilirea unor proceduri interne cu nerespectarea legii;
- emiterea de acte administrative sau de altă natură care servesc interese de grup sau clientelare;
- administrarea defectuoasă sau frauduloasă a patrimoniului public și privat al autorităților publice, instituțiilor publice și al celorlalte unități prevăzute la art. 2 din lege;
- încălcarea altor dispoziții legale care impun respectarea principiului bunei administrări și cel al ocrotirii interesului public.

ii. Instituția pantouflage-ului (revolving doors)

Instituția *pantouflage*-ului este reglementată încă din 2003, iar prin aceasta se vizează migrarea personalului din sectorul public în cel privat. Prin Hotărârea Guvernului nr. 583/2016 prin care s-a adoptat Strategia Națională Anticorupție (SNA) pe perioada 2016 - 2020 se face referire la instituția *pantouflage*-ului, aducându-se unele precizări





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

prin intermediul definiției și fiind asumat obiectivul de completare a cadrului normativ existent.

Caseta 4

OBIECTIVELE INTRODUCERII PANTOUFLAGE- ULUI

- să se asigure că anumite informații dobândite în serviciul public nu sunt utilizate în mod abuziv;
- să se asigure că exercitarea autorității de către un funcționar public nu este influențată de câștigul personal, inclusiv prin speranța sau așteptarea unei angajări viitoare și
- să se asigure că accesul și contactele actualilor, precum și ale foștilor funcționari publici nu sunt utilizate pentru beneficiile nejustificate ale funcționarilor sau ale altora.

Sursa: Strategia Națională Anticorupție (SNA) pe perioada 2016 - 2020

Legislația privind interdicțiile post-angajare vizează prevederi care sunt cuprinse în acte normative diverse, neexistând o reglementare unitară în acest sens.

Astfel, în Legea nr. 98/2016¹³ privind achizițiile publice - Secțiunea a 4-a *Reguli de evitare a conflictului de interese*, art. 61 prevede că: ofertantul declarat câștigător cu care autoritatea contractantă a încheiat contractul de achiziție publică nu are dreptul de a angaja sau încheia orice alte înțelegeri privind prestarea de servicii, direct ori indirect, în scopul îndeplinirii contractului de achiziție publică, cu persoane fizice sau juridice care au fost implicate în procesul de verificare/evaluare a solicitărilor de participare/ofertelor depuse în cadrul unei proceduri de atribuire ori angajați/foști angajați ai autorității contractante sau ai furnizorului de servicii de achiziție implicat în procedura de atribuire cu care autoritatea contractantă/furnizorul de servicii de achiziție implicat în procedura de atribuire a încetat relațiile contractuale ulterior atribuirii contractului de achiziție publică, pe parcursul unei perioade de cel puțin 12 luni de la încheierea contractului, sub sancțiunea rezoluției ori rezilierii de drept a contractului respectiv.

Legea nr. 672/2002 privind auditul public intern¹⁴ prevede în art. 22 alin. (5) că auditorilor interni nu trebuie să li se încredințeze misiuni de audit public intern în sectoarele de activitate în care aceștia au deținut funcții sau au fost implicați în alt mod; această interdicție se poate ridica după trecerea unei *perioade de 3 ani*.

Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea

¹³ Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 390 din 23 mai 2016.

¹⁴ Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 953 din 24 decembrie 2002, republicată în temeiul art. VI din Legea nr. 191/2011 pentru modificarea și completarea Legii nr. 672/2002 privind auditul public intern, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 780 din 3 noiembrie 2011, dându-se textelor o nouă numerotare.





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției¹⁵ prevede în art. 94 alin. (3) că: funcționarii publici care, în exercitarea funcției publice, au desfășurat activități de monitorizare și control cu privire la societăți comerciale sau alte unități cu scop lucrativ de natura celor prevăzute la alin. (2) lit. c) din lege nu pot să-și desfășoare activitatea și nu pot acorda consultanță de specialitate la aceste societăți *timp de 3 ani după ieșirea din corpul funcționarilor publici.*

O.U.G. nr. 66 din 29 iunie 2011 privind prevenirea, constatarea și sancționarea neregulilor apărute în obținerea și utilizarea fondurilor europene și/sau a fondurilor publice naționale aferente acestora prevede în art. 13 alin. (1) că beneficiarii persoane fizice/juridice de drept privat nu au dreptul de a angaja persoane fizice sau juridice care au fost implicate în procesul de verificare/evaluare a cererilor de finanțare în cadrul procedurii de selecție pe parcursul unei perioade de *cel puțin 12 luni* de la semnarea contractului de finanțare.

Potrivit art. 70 din Legea Concurenței nr. 21/1996¹⁶, republicată, cu modificările și completările ulterioare, persoana care a exercitat o funcție de demnitate publică sau o funcție publică de specialitate în cadrul Consiliului Concurenței, care dorește să exercite o activitate profesională în sectorul privat, remunerată sau nu, în termen de trei ani de la data încetării mandatului sau a raporturilor de serviciu, notifică Consiliul Concurenței cu privire la aceasta, solicitând în prealabil avizul favorabil al autorității de concurență. În cazul în care activitatea ce urmează a fi desfășurată în sectorul privat are legătură cu domeniul economic circumscris activității exercitate la Consiliul Concurenței de persoana interesată în decursul ultimilor trei ani de exercitare a funcției și poate fi incompatibilă cu interesele legitime ale autorității, Consiliul Concurenței poate, luând în considerare interesul instituției, fie să emită un aviz negativ față de solicitarea adresată, fie să adopte un aviz favorabil care să conțină obligația respectării în exercitarea activității a oricăror condiții pe care le consideră adecvate.

3. Autoritățile însărcinate să aplice dispozițiile legale

i. Instituția avertizorului în interes public

Legislația actuală nu prevede o instituție la nivel național care să gestioneze și să soluționeze avertizările în interes public. Reglementările fac referire la o serie de instituții care au competență să primească astfel de avertizări. În acest sens, menționăm:

- autoritatea publică unde este angajat funcționarul;

¹⁵ Textul inițial a fost publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 279 din 21 aprilie 2003.

¹⁶ Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 153 din 29 februarie 1996, republicată în temeiul art. III din Legea nr. 347/2015 pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 31/2015 pentru modificarea și completarea Legii concurenței nr. 21/1996 și pentru completarea art. 1 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 83/2014 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice în anul 2015, precum și alte măsuri în domeniul cheltuielilor publice, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 973 din 29 decembrie 2015, dându-se textelor o nouă numerotare.





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

- organele judiciare;
- organele însărcinate cu constatarea și cercetarea conflictelor de interese și a incompatibilităților;
- comisiile parlamentare;
- mass-media;
- organizațiile profesionale, sindicale sau patronale;
- organizațiile neguvernamentale.

Din reglementările legale nu rezultă că toate aceste autorități au și competența de a soluționa în mod direct avertizarea în interes public.

ii. Instituția pantouflage-ului (revolving doors)

Reglementările legale în ceea ce privește instituția *pantouflage*-lui nu sunt unitare și nu prevăd existența unei autorități unice însărcinate să supravegheze aplicarea dispozițiilor legale. De la caz la caz, în funcție de prevederile care reglementează aceste interdicții, sunt prevăzute diverse autorități care au obligația urmării aplicării dispozițiilor legale.

Legea nr. 98/2016 privind achizițiile publice acordă un rol autorității contractante în cazul în care identifică o situație potențial generatoare de conflict de interese.

O.U.G. nr. 66 din 29 iunie 2011 privind prevenirea, constatarea și sancționarea neregulilor apărute în obținerea și utilizarea fondurilor europene și/sau a fondurilor publice naționale aferente acestora prevede că autoritățile cu competențe în gestionarea fondurilor europene au obligația să urmărească aplicarea prevederilor privind interdicția post-angajare.

4. Evidențierea mecanismelor de monitorizare și control al respectării acestor interdicții, precum și a cadrului sancționator

i. Instituția avertizorilor în interes public

Legea oferă angajaților posibilitatea de a alege dintr-o gamă largă de canale de avertizare, inclusiv către diverse instituții guvernamentale, ONG-uri și mass-media. Legea garantează confidențialitatea avertizorului în interes public și presupune că avertizorii acționează cu bună credință în absența unei dovezi contrare.

Legea nu prevede o anumită formă a sesizării. În anumite situații, nu este necesară forma scrisă. De exemplu, în cazul sesizării presei sau al sesizării organelor judiciare, sesizarea poate fi făcută și oral¹⁷. Dovezile care însoțesc sesizarea trebuie prezentate în

¹⁷ Potrivit art. 222-223 din Codul de Procedură Penală, organele judiciare sesizate vor consemna într-un proces-verbal sesizarea orală pe care o primesc.





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

materialitatea lor. În art. 6 din Legea nr. 571/2004 se prevede că sesizarea privind încălcarea legii sau a normelor deontologice și profesionale poate fi adresată, alternativ sau cumulativ, categoriilor de persoane/ autorități enumerate.

În ceea ce privește protecția, avertizorul beneficiază și de prevederile Legii privind protecția martorilor, respectiv protecția datelor de identitate a martorului protejat¹⁸, atunci când sesizarea privește infracțiuni de corupție, infracțiuni asimilate infracțiunilor de corupție, infracțiuni în legătură directă cu infracțiunile de corupție, infracțiunile de fals și infracțiunile de serviciu sau în legătură cu serviciul sau infracțiuni împotriva intereselor financiare ale Comunităților Europene.

Este important de subliniat prevederea art. 4 lit. d) teza II din Legea nr. 571/2004, potrivit căreia „în cazul avertizării în interes public, nu sunt aplicabile normele deontologice sau profesionale de natură să împiedice avertizarea în interes public”.

Caseta 5

PROTECȚIA AVERTIZORULUI ÎN INTERES PUBLIC PRIN PROCEDURA JUDICIARĂ

- Legea prevede că în *litigiile de muncă* sau în cele privitoare la *raporturile de serviciu*, instanța poate dispune **anularea sancțiunii disciplinare sau administrative** aplicate unui avertizor, dacă sancțiunea a fost aplicată ca urmare a unei avertizări în interes public, făcută cu bună-credință.
- Observăm, astfel, competența acordată instanțelor privind litigiile de muncă și de contencios administrativ privind anularea eventualelor sancțiuni abuzive pe care avertizorul le poate suferi.
- Legea nu face referiri specifice la sancțiunile aplicabile persoanelor/autorităților care au acționat în mod abuziv în a sancționa disciplinar/administrativ pe cei care semnalează fapte de integritate.

Sursa: Legea nr. 571/2004

În esență, în Legea nr. 571/2004 sunt prevăzute 6 măsuri de protecție pentru avertizor:

1. Prezumarea bunei-credințe care a stat la baza semnării alertei în interes public;
2. Interzicerea sancționării disciplinare/administrative a avertizorului pentru sesizări făcute cu bună-credință;
3. Protejarea identității avertizorului, dar numai pentru anumite sesizări;
4. Asigurarea unei publicități sporite a cercetării disciplinare a avertizorului pentru un act de avertizare;
5. Invitarea unui reprezentant al sindicatului sau al asociației profesionale, la cererea avertizorului cercetat disciplinar ca urmare a unui act de avertizare;

¹⁸ Monitorul Oficial, Partea I, nr. 288 din 18 aprilie 2014.





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

6. Aplicarea măsurilor de protecție a martorilor conform reglementărilor legale în vigoare¹⁹.

ii. *Instituția pantouflage-ului (revolving doors)*

Din analiza prevederilor legale se constată că nu există mecanisme clare identificate privind semnalarea și evitarea interdicțiilor post-angajare. Însă, acest lucru nu împiedică autoritățile să își stabilească propriile proceduri interne²⁰ privind identificarea și semnalarea eventualelor situații de *pantouflage*. În acest sens, recomandabile ar fi introducerea declarației de *pantouflage* și registrul monitorizării situațiilor de *pantouflage*.

Declarațiile de *pantouflage* vor îmbrăca forma unor declarații pe propria răspundere, prin care persoana va declara că înțelege să respecte interdicțiile după încheierea angajării la autoritatea/ instituția la care a avut, în prealabil, un raport/ contract de muncă. Gestionarea declarațiilor de *pantouflage* urmează să fie realizată de către autoritatea la care persoana vizată a derulat raportul/ contractul de muncă.

Ținând cont de cultura instituțională și administrativă din România, se întrevede necesitatea gestionării registrului situațiilor de *pantouflage* de către o autoritate centrală. Se poate avea în vedere în acest sens ca Ministerul Muncii și Protecției Sociale să primească competențe pentru realizarea acestui obiectiv. Argumentele țin de preexistența instituției și de faptul că aceasta are, printre competențe, asigurarea aplicării unitare a prevederilor legale din domeniul legislației muncii, iar Inspekția Muncii, organ de specialitate al administrației publice centrale în subordinea Ministerului Muncii și Protecției Sociale, realizează controlul aplicării prevederilor legale, generale și speciale, în domeniile relațiilor de muncă.

În ceea ce privește sancțiunile aplicabile, în unele acte normative care prevăd așa numita perioadă de „cooling-off” sunt reglementate și sancțiuni pentru nerespectarea interdicției din normă.

O.U.G. nr. 66 din 29 iunie 2011 privind prevenirea, constatarea și sancționarea neregulilor apărute în obținerea și utilizarea fondurilor europene și/sau a fondurilor publice naționale aferente acestora prevede că sancțiunea aplicabilă este cea a *anulării contractului* de achiziție publică, măsură ce poate fi dispusă doar de către instanța de judecată.

Legea nr. 98/2016 privind achizițiile publice prevede că sancțiunea aplicabilă pentru nerespectarea interdicției este *rezoluțiunea ori rezilierea* de drept a contractului respectiv.

¹⁹ A se vedea Legea nr. 682/2002 privind protecția martorilor, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 288 din 18 aprilie 2014.

²⁰ Conform Ordinului SGG nr. 600/2018 privind aprobarea Codului controlului intern managerial al entităților publice, Monitorul Oficial, Partea I, nr. 387 din 7 mai 2018.





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

5. Exemple de bune practici, studii de caz

i. Instituția avertizorilor în interes public

Caseta 6

STUDIU DE CAZ - AVERTIZORUL ÎN INTERES PUBLIC - SITUAȚIA ART. 6 LIT. G) DIN LEGEA NR. 571/2004

În 2013, cazul lui Constantin Bucur a atras atenția la nivel european, atunci când Curtea Europeană a Drepturilor Omului a decis că Guvernul român a încălcat dreptul său la libertatea de exprimare, drept acordat prin Articolul 10 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului. Un fost angajat al Serviciului Român de Informații a fost concediat și condamnat pentru dezvăluire ilegală de informații secrete în 1998, după ce a dezvăluit că jurnaliști, politicieni și oameni de afaceri erau interceptați în secret. Curtea a decis că interesul public în dezvăluirea comportamentului ilegal a fost mai mare decât interesul menținerii încrederii publicului în Serviciul de Informații.

Sursa: Briefing Paper - Whistleblower Protection in the EU. Avertizarea de Integritate și Protecția Avertizorilor în România

ii. Instituția pantouflage-ului (revolving doors)

Ca exemplu de bună practică, evidențiem unitatea administrativ - teritorială - Municipiul Călărași care și-a stabilit o procedură operațională în conformitate cu Ordinul SGG nr. 600/2018 privind aprobarea Codului controlului intern managerial al entităților publice²¹ - Procedura operațională privind interdicții după încheierea angajării în cadrul instituțiilor publice. În acest sens, procedura introduce depunerea declarației de *pantouflage* și un registru al monitorizării situațiilor de *pantouflage*²².

1) Model - Declarație de pantouflage

²¹ Conform Ordinului SGG nr. 600/2018 privind aprobarea Codului controlului intern managerial al entităților publice, Monitorul Oficial, Partea I, nr. 387 din 7 mai 2018.

²² Integritate prin proceduri, instruire și prevenire - IPIP, Cod SIPOCA 442/ Cod MySMIS2014 118774, Municipiul Călărași, <http://www.primariacalarasi.ro/index.php/home/programe-si-strategii/95-strategia-pentru-integritate/167-ipip>.





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

Instituția...

Nr.../...

DECLARAȚIE DE PANTOUFLAGE

(Interdicții după încheierea angajării în cadrul instituțiilor publice)

Subsemnatul (Subsemnata)... născut(ă) în localitatea..., la data de..., fiul (fiica) lui... și a... , cu domiciliul în localitatea ..., strada ..., nr..., blocul ..., scara ..., etajul ..., apartamentul..., județul/sectorul ..., legitimat cu CI (BI) seria ... nr. ... , CNP ..., angajat (ă) la ..., Direcția/Serviciul/Biroul/Compartiment ... în funcția de ..., prin prezenta iau la cunoștință și mă angajez să respect interdicțiile după încheierea angajării în cadrul Primăriei municipiului Călărași (*pantouflage*) - în conformitate cu prevederile:

- Legii nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției, art. 94, alin. (3) - funcționarii publici care, în exercitarea funcției publice, au desfășurat activități de monitorizare și control cu privire la societăți comerciale sau alte unități cu scop lucrativ de natura celor prevăzute la alin. (2) lit. c) (*în cadrul regiilor autonome, societăților comerciale ori în alte unități cu scop lucrativ din sectorul public*) nu pot să-și desfășoare activitatea și nu pot acorda consultanță de specialitate la aceste societăți timp de 3 ani după ieșirea din corpul funcționarilor publici;
- OUG nr. 66/2011 privind prevenirea, constatarea și sancționarea neregulilor apărute în obținerea și utilizarea fondurilor europene și/sau a fondurilor publice naționale aferente acestora - art. 13 alin. (1) beneficiarii persoane fizice/juridice de drept privat nu au dreptul de a angaja persoane fizice sau juridice care au fost implicate în procesul de verificare/evaluare a cererilor de finanțare în cadrul procedurii de selecție pe parcursul unei perioade de cel puțin 12 luni de la semnarea contractului de finanțare.

Sunt conștient(ă) că, în cazul în care voi încălca prezenta declarație de *pantouflage* (interdicții după încheierea angajării în cadrul instituțiilor publice), voi răspunde potrivit prevederilor Legii nr. 78/2000 pentru prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție, cu modificările și completările ulterioare, art. 11: „(1) Fapta persoanei care, având sarcina de a supraveghea, a controla, a reorganiza sau a lichida un operator economic privat, îndeplinește pentru acesta vreo însărcinare, intermediază ori înlesnește efectuarea unor operațiuni comerciale sau financiare ori participă cu capital la un asemenea operator economic, dacă fapta este de natură a-i aduce direct sau indirect un folos necuvenit, constituie infracțiune și se pedepsește cu închisoare de la un an la 5 ani și interzicerea unor drepturi.

(2) Dacă fapta prevăzută la alin. (1) a fost săvârșită într-un interval de 5 ani de la încetarea însărcinării, pedeapsa este închisoare de la 6 luni la 3 ani sau amendă.” Conform art. 15 din aceeași lege, tentativa la infracțiunile prevăzute la art. 11 se pedepsește.

*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





UNIUNEA EUROPEANĂ

Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!Instrumente Structurale
2014-2020

Mă oblig să dau anual, timp de 5 ani, această declarație de *pantouflage*, sau ori de câte ori schimb locul de muncă.

Prezenta declarație de *pantouflage* (interdicții după încheierea angajării în cadrul instituțiilor publice) devine anexă la dosarul profesional.

Data

Semnătura

2) Model al Registrului monitorizării situațiilor de *pantouflage*

Instituția...

Nr.../...

Aprob,
Conducător instituție

Nr crt	Nume și prenume salariat care și-a încheiat raportul de serviciu/ muncă cu instituția	Funcția	Direcție/ Serviciu/ Birou/ Compartiment	Nr. și dată dispoziție de încetare raporturi de serviciu/ muncă	Nr. / dată declarație de <i>pantouflage</i>	Semnătură persoană responsabilă de procedură





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

Comparandum:

FRANȚA

1. Descrierea sistemului juridico-administrativ

Republica Franceză este un stat unitar cu un regim semi-prezidențial. Constituția din 1958 (modificată de mai multe ori de atunci) a introdus o putere executivă puternică, reprezentată de președintele Republicii și de Guvern, Prim-ministrul fiind numit de președinte.

Parlamentul francez este format din două camere: *Adunarea Națională*²³ și *Senatul* (331 senatori).

a) Statutul Președintelui Republicii

Constituția franceză în vigoare²⁴ consacră în cadrul Titlului II, Președintele Franței, preeminența acestuia față de alte autorități (Guvern, Parlament, Consiliul Constituțional). Mandatul Președintelui este de 5 ani și poate înceta înainte de termen din cauze naturale (deces, demisie, imposibilitate definitivă a exercitării atribuțiilor, apreciată de Consiliul Constituțional - art. 7 din Constituție) sau din alte motive (în cazul încălcării atribuțiilor sale într-un mod vădit incompatibil cu exercitarea mandatului său - art. 68 din Constituție). Conform dispozițiilor constituționale (art. 21), Prim-Ministrul îl suplinește, dacă este cazul, pe Președintele Republicii în prezidarea consiliilor și comitetelor de apărarea națională. În mod excepțional, Prim-Ministrul îl poate suplini pe Președinte în prezidarea unui consiliu de miniștri, în baza unei delegări exprese și a unei agende determinate.

De asemenea, Președintele Republicii are misiunea de a garanta independența autorității judiciare, fiind „asistat” în acest sens de Consiliul Superior al Magistraturii (art. 64 din Constituție), entitate (compusă din magistrați și alte personalități) care participă la numirea magistraților și asigură disciplina acestui corp.

b) Guvernul

A doua autoritate a puterii executive din Franța, Guvernul francez este un organ colegial ce determină și conduce politica țării. Acțiunea Guvernului se bazează pe două forțe de execuție: *forța armată* (și nu armata, prerogativa rezervată președintelui

²³ Cei 577 de deputați ai Adunării Naționale sunt aleși prin vot universal direct pentru un mandat de cinci ani. Președintele poate dizolva Adunarea Națională în avans (dar nu în primul an după alegerile generale).

²⁴ Constituția celei de-a cincea Republici Franceze din 4 octombrie 1958. Online la adresa <http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/constitution.asp>.





Republicii) și *administrația publică*²⁵, a căror acțiune o orientează în direcția sa politică. (art. 20 din Constituție). Guvernul francez este format din:

- *Prim-Ministrul*: deține calitatea de șef al Guvernului; conduce acțiunile Guvernului; este responsabil pentru apărarea națională; asigură executarea legilor (art. 21 din Constituție); exercită puterea de reglementare (adică normele legale care nu sunt domeniul legii) și semnează decretele;
- *Miniștri de stat*: titlu onorific care poate fi acordat anumitor miniștri și îi plasează imediat după primul-ministru în ordinea protocolului. Această calitate le conferă dreptul de a organiza întâlniri interministeriale (precum Prim-Ministrul);
- *Miniștri*: conduc și organizează departamente ministeriale și semnează circulare, decrete și sunt membri din oficiu ai Consiliului de Miniștri;
- *Miniștri delegați*: cu însărcinări speciale pe lângă miniștri și mai rar, pe lângă Prim-Ministru; nu pot semna decrete;
- *Secretari de stat*: cel mai mic nivel al ierarhiei ministeriale franceze (cu excepția cazului în care există un înalt comisariat), cu însărcinări speciale pe lângă miniștri și pe lângă Prim-Ministru;
- *Înalții comisari*²⁶.

Revizuirea constituțională din 2008 aduce câteva modificări substanțiale cu privire la garanțiile aduse independenței justiției, dintre care trebuie menționată rescrierea art. 65 din Constituție, în sensul în care: a fost retrasă Președintelui Republicii președinția Consiliului Superior al Magistraturii (CSM) pentru a o încredința magistraților; ministrul justiției nu mai este vicepreședinte al CSM, dar poate participa totuși la sesiunile secțiilor care îl compun (procurori și judecători), cu excepția ședințelor organizate în materie disciplinară; componența secțiilor CSM a fost revizuită.

c) Organizarea teritorială a administrației publice franceze

Franța este un stat cu o lungă tradiție de centralizare, dar care a cunoscut, începând cu perioada 1982-1983 când au fost create regiunile autonome, un set amplu de reforme de descentralizare²⁷. Începând cu anul 2003, descentralizarea a devenit principiu

²⁵ Administrațiile publice franceze includ *persoanele juridice de drept public cu dimensiune națională, autoritățile locale și administrațiile de securitate socială*. Împreună cu *companiile publice*, acestea formează *sfera publică*.

²⁶ Un înalt comisariat desemnează mai multe instituții naționale sau internaționale.

²⁷ Legea nr. 82-213 din 2 martie 1982 *privind drepturile și libertățile municipalităților, departamentelor și regiunilor*; Legea nr. 83-8 din 7 ianuarie 1983 *privind distribuirea competențelor între comunele, departamentele, regiunile și statul* (Legea Defferre); Legea nr. 2010-1563 din 16 decembrie 2010 *privind reforma colectivităților teritoriale*; Legea nr. 2014-58 din 27 ianuarie 2014 *privind modernizarea acțiunii publice teritoriale și afirmarea metropolelor*; Legea nr. 2015-991 din 7 august 2015 *privind noua organizare teritorială a Republicii*.





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

constituțional (art. 1 din Constituție)²⁸. În prezent, Franța este împărțită în 18 regiuni autonome, cu 13 regiuni în Franța metropolitană și 5 regiuni de peste mări. Aceste regiuni sunt împărțite în 101 departamente (95 sunt situate în Franța metropolitană, 2 în Corsica și 5 în Franța de peste mări). Cel mai nou departament a fost creat în martie 2011 (Mayotte), iar începând cu 1 ianuarie 2019, Franța a scăzut sub pragul a 35.000 de comune²⁹.

Aceste trei niveluri ale administrației teritoriale beneficiază de autonomie administrativă și financiară, neexistând o subordonare ierarhică între palierele administrative.

d) Organizarea justiției în Franța

Organizarea instanțelor franceze se bazează pe mai multe principii (drept de apel, imparțialitate ș.a.) care garantează respectarea libertăților fundamentale.

Organizarea judiciară franceză implică coexistența a două sisteme jurisdicționale: sistemul administrativ și sistemul judiciar, fiecare sistem fiind *structurat pe trei niveluri*.

Instanțele judiciare sunt competente să soluționeze litigiile dintre persoane private și să pedepsească pe autorii infracțiunilor de drept penal. Instanțele administrative sunt competente în situația în care o *persoană publică* este implicată (de exemplu, o municipalitate sau un serviciu al statului). Pentru a se asigura delimitarea competențelor dintre cele două categorii de jurisdicții, a fost înființat Tribunalul pentru litigii cu scopul soluționării litigiilor jurisdicționale între jurisdicțiile administrative și cele judiciare.

Astfel, în cazul sistemului administrativ, hotărârile sunt pronunțate de tribunalele administrative (*tribunaux administratifs*), care sunt instanțe de drept comun, și de diferite instanțe administrative specializate; deciziile acestor instanțe administrative pot face obiectul unei căi de atac în fața curților administrative de apel (*courts administratives d'appel*). Hotărârile acestor din urmă instanțe sunt supuse revizuirii de către Consiliul de Stat (*Conseil d'Etat*).

În cazul sistemului judiciar, instanțele care se pronunță în primă instanță sunt instanțele regionale (*tribunaux de grande instance*), care sunt instanțe de drept comun, și de o serie de alte instanțe ale căror competențe sunt stabilite de către legiuitor. Aceste decizii pot fi contestate în fața curților de apel, constituite din mai multe secții (civilă, socială, comercială, penală). Hotărârile pronunțate de instanțe pot fi atacate cu recurs introdus în fața Curții de Casație (ea însăși compusă din mai multe secții articulate în jurul domeniilor menționate mai sus pentru curțile de apel).

²⁸ Prin adoptarea Legii constituționale nr. 2003-276 din 28 martie 2003 *privind organizarea descentralizată a Republicii*.

²⁹ <http://www.mon-maire.fr/>.





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

Instanțele sunt împărțite după cum urmează³⁰:

- Instanțe din sistemul administrativ:
 - Consiliul de Stat (1);
 - Curți administrative de apel (8);
 - Tribunale administrative (42);
- Instanțe din sistemul judiciar:
 - Curtea de Casație (1);
 - Curți de apel (36);
 - Tribunal Suprem de Apel (1);
 - Instanțele regionale (*tribunaux de grande instance*) (164, dintre care 16 cu competență comercială);
 - Instanțe teritoriale (*tribunaux de première instance*) (4, dintre care 2 cu competență comercială);
 - Tribunale pentru minori (155);
 - Tribunale pentru securitate socială (114);
 - Instanțe districtuale (*tribunaux d'instance*) (307);
 - Tribunale ale muncii (210);
 - Instanțe competente în domeniul dreptului muncii (6);
 - Instanțe comerciale (134).

Instanțele specializate din sistemul judiciar sunt:

- *Instanța districtuală (tribunal d'instance)* se pronunță în cazul tuturor cererilor care se referă la sume de până la 10.000 euro. Aceste instanțe sunt, de asemenea, competente să soluționeze anumite litigii specifice (chirii neplătite, poprire pe salarii, alegeri în cadrul organismelor profesionale, cerințe în domeniul drepturilor consumatorului);
- *Tribunalul regional (tribunal de grande instance)* soluționează litigii între persoane fizice (cauze civile) având valori mai mari de 10.000 euro. Ramura penală a tribunalului regional este reprezentată de *Tribunalul corecțional* care are competența de a judeca delictes;
- *Tribunalul comercial* are competența de a soluționa litigiile dintre comercianți, dintre instituții de credit sau între acestea și contestații privind societățile comerciale, precum și litigii privind actele comerciale și probleme financiare ale întreprinderilor comerciale (de exemplu, lichidare și reorganizare judiciară);

³⁰ https://e-justice.europa.eu/content_jurisdiction-85-fr-ro.do.





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

- *Tribunalul paritar al închirierilor agricole* are competența de a soluționa litigii între chiriașii și proprietarii unor contracte de arendare (terenuri arendate, terenuri arendate în parte ș.a.);
- *Tribunalul muncii* are competența de a soluționa toate litigiile dintre salariați și angajatori în cadrul unui contract individual de drept privat al muncii;
- Până la 1 ianuarie 2019, *tribunalul pentru securitate socială* a avut competența de a soluționa litigiile care decurg din aplicarea legislațiilor și a normelor privind securitatea socială și ajutorul reciproc în sectorul agricol; de la o dată stabilită prin decret și nu mai târziu de 1 ianuarie 2019, astfel de litigii sunt de competența unor instanțe regionale (*tribunaux de grande instance*) special desemnate;
- Până la 1 ianuarie 2019, *tribunalul contenciosului de incapacitate* s-a ocupat de litigiile privind starea sau gradul de invaliditate, incapacitatea permanentă și inaptitudinea de a munci; de la o dată stabilită prin decret și nu mai târziu de 1 ianuarie 2019, astfel de litigii sunt de competența unor instanțe regionale (*tribunaux de grande instance*) special desemnate;
- *Tribunalul pensiilor militare* soluționează litigiile referitoare la pensiile militarilor.

Instanțe penale de prim grad de jurisdicție:

- Curtea cu jurați (*Cour d'Assises*);
- Tribunalul corecțional (*Tribunal correctionnel*);
- Tribunalul de poliție (*Tribunal de police*);
- Instanța pentru litigii și contravenții minore (*jurisdiction de proximité*);
- Instanțele specializate.



2. Analiza prevederilor legislative privind cele două teme vizate de studiu

i. Instituția avertizorilor în interes public

Caseta 1

CONCEPTE CHEIE

În epoca modernă franceză, paternitatea noțiunii de „avertizor” își are originile în Franța anilor '90 și aparține sociologilor francezi Francis Chateauraynaud și Didier Torny, fiind abordată prin urmare de sociologie înainte de a fi reglementată de lege. Succesul cunoscut de această instituție juridică se datorează slăbirii treptate a formelor tradiționale de protest (demonstrații, greve, boicoturi etc.) a căror eficiență a scăzut.

Sursa: Institut Messine, Le lanceur d'alerte dans touses états: Guide pratique et théorique, 2018, p.14-15.

În ultimii ani, normele aplicabile *avertizorilor în interes public* s-au fundamentat pe o apreciere sectorială a alertelor din partea legiuitorului francez, în detrimentul unui cadru de reglementare general, ceea ce a condus la generarea unei inflații legislative fără precedent, la care s-au adăugat și hotărârile judecătorești care au creat o protecție a avertizorului fundamentată strict pe libertatea de exprimare³¹.

Legislația franceză distinge între *alertele colective* și cele *individuale*, *alerta colectivă* fiind cea care emană de la un reprezentant al lucrătorilor în contextul exercitării funcției de reprezentare³², iar *alerta individuală* este cea exercitată de un lucrător în nume propriu.

În legislația franceză, în ceea ce privește alertele individuale, regimul general incident *avertizorilor în interes public* este stabilit de art. 6-15 din Legea nr. 2016-1691 din 9 decembrie 2016 *privind transparența, lupta împotriva corupției și modernizarea vieții economice* (cunoscută sub numele de Legea „Sapin 2”) și este detaliat de Decretul său de aplicare nr. 2017-564 din 19 aprilie 2017 *privind procedurile de colectare a alertelor emise de avertizori în corporații de drept public sau privat sau administrații de stat*.

Legea „Sapin 2” are meritul de a fi procedat la o raționalizare a alertelor individuale anterioare și de a fi creat o *procedură pentru colectarea alertelor și o protecție generală a avertizorului*, rescriind totodată normele anterioare incidente avertizorilor, abrogând parțial dispozițiile care deveniseră redundante și introducând 3 tipuri noi de alerte

³¹ Institut Messine, *Le lanceur d'alerte dans touses états: Guide pratique et théorique*, 2018, p.22.

³² După adoptarea Legii nr. 84-148 din 1 martie 1984 privind prevenirea și soluționarea pe cale amiabilă a dificultăților de afaceri, prin care legiuitorul a acordat comitetului întreprinderii primul său drept de alertă economică, dispozițiile referitoare la alertele colective s-au înmulțit.



UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

individuale: *alertele generale, alerta anticorupție și alertă specifică sectoarelor bancare și asigurărilor.*

Există și alte regimuri juridice specifice aplicabile avertizorilor în interes public, ale căror reguli sunt specifice, dar care au principii generale comparabile. Aceste regimuri specifice se aplică dacă **alerta**: intervine în *domeniul informațiilor (Codul securității interne), sectorul bancar și al asigurărilor, al securității aeriene; se referă la produse sau procese de fabricare ce prezintă riscuri pentru sănătate și mediu; vizează rele tratamente la o instituție medicală sau socială sau la un serviciu social și socio-medical sau asupra unei persoane vârstnice sau cu dizabilități de care îngrijește avertizorul.*

Conform art. 6 din Legea nr. 2016-1691 din 9 decembrie 2016 *privind transparența, lupta împotriva corupției și modernizarea vieții economice*, prin noțiunea de *avertizor de interes public* se înțelege aceea persoană fizică care dezvăluie sau semnalează, dezinteresat³³ și cu bună credință, o infracțiune sau un delict, o încălcare gravă și vădită a unui angajament internațional ratificat sau aprobat de Franța, un act unilateral al unei organizații internaționale, adoptat în baza unei astfel de angajament, a legii sau a reglementărilor sau a unei amenințări grave sau a unui prejudiciu pentru interesul general, despre care a luat personal la cunoștință. Dintre faptele ce pot face obiectul unei alerte fac parte: *infracțiunile de corupție, trafic de influență, deturnarea fondurilor publice, acțiuni care pot prezenta un risc major sau vătămări grave pentru populație etc.*

Prin urmare, legea exclude din categoria avertizorilor în interes public *persoanele juridice, asociațiile, ONG-urile, sindicatele etc.* De asemenea, circumscrive statutului avertizorului doar acele persoane fizice care lansează o alertă organizației care îi angajează sau cu care se află într-o relație de colaborare, ceea ce exclude categoria „avertizorilor externi” precum *jurnaliștii, inspectorii de muncă sau magistrații.*

Faptele, informațiile sau documentele, indiferent de forma sau suportul lor, protejate de secretul apărării naționale, confidențialitatea medicală sau secretul relațiilor dintre un avocat și clientul său, sunt excluse din sistemul de alertă definit de către acest articol de lege.

ii. Instituția pantouflage-ului

În literatura franceză termenul de „*pantouflage*” derivă de la „*pantoufles*” (termen care, tradus în limba română, înseamnă „papuci de casă”) și se referă la trecerea funcționarului public din sectorul public în cel privat.

Termenul de *pantouflage* se circumscrive deontologiei funcționarului public. În activitatea pe care o desfășoară în calitatea sa de „depozitar” al autorității publice,

³³ În Franța, avertizorul nu poate fi remunerat precum avertizorul american care, conform normelor juridice ale SUA, poate fi plătit cu o parte a amenziilor colectate de stat urmare acțiunii sale de alertare.





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

funcționarul public trebuie să fie un model exemplar, fiind obligat să respecte o serie de reguli, precum cele ale *imparțialității, demnității, integrității, probității, neutralității*.

Funcția publică de carieră, *regim căruia se subscrie și funcționarul francez*, oferă garanția ocupării postului și implică faptul că funcționarul rămâne în serviciul public pe toată durata vieții sale active.

Evoluția contextului socio-economic a condus la apariția de noi forme de interacțiuni între sectorul public/administrația publică și mediul privat (parteneriate public-privat, sponsorizări ș.a.), ceea ce poate determina ca în exercitarea competențelor sale, funcționarul public să fie susceptibil de a se regăsi în situația de conflict de interese³⁴.

O definiție a conflictului de interese ce privește funcționarul public este și cea furnizată de Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE) în anul 2003: „Un conflict de interese implică un conflict între misiunea publică și interesele private ale unui funcționar public, în care funcționarul public are interese private care ar putea influența în mod nejustificat modul în care își îndeplinește obligațiile și responsabilitățile sale”³⁵.

În legislația franceză, conform art. 25 bis din *Legea 83-483 privind drepturile și obligațiile funcționarilor (așa cum a fost modificată de Legea 2016-483 referitoare la deontologia și drepturile și obligațiile funcționarilor)*³⁶, „I. Funcționarul trebuie să se preocupe de încetarea imediată sau de prevenirea situațiilor de conflict de interese în care se află sau s-ar putea afla. În sensul prezentei legi, **conflictul de interese constituie orice situație de interferență a unui interes public cu interese publice sau private care este de natură a influența sau ar părea că influențează exercitarea independentă, imparțială și obiectivă a funcțiilor sale.**[...]”

Un conflict de interese nu este automat sinonim cu corupția, dar se conștientizează tot mai mult faptul că o gestionare necorespunzătoare a conflictelor dintre interesele private și misiunile publice ale funcționarilor publici poate genera corupție³⁷.

Pentru a diminua orice risc de conflict de interese, funcționarului public i se interzice accesul la anumite funcții electivă și exercitarea anumitor responsabilități, în special exercitarea unei activități private cu scop lucrativ. Riscul unui funcționar public să se afle

³⁴ Noțiunea de conflict de interese este de origine anglo-saxonă și a fost introdusă în Franța în 1993, în sectorul sănătății publice, „pentru a clasifica și determina situațiile conflictuale în care ar putea să se regăsească experții consultați de administrație atunci când își dau avizul cu privire la un medicament sau orice alt produs de sănătate”. Service Central de Prévention de la Corruption (SCPC), *Rapport 2010*, p. 189-190.

³⁵ OCDE, *Recommandation du Conseil sur les lignes directrices pour la gestion des conflits d'intérêts dans le service public*, iunie 2003, p. 4, disponibilă online la adresa <https://www.oecd.org/gov/ethics/49106150.pdf>.

³⁶ Legea nr. 83-634 din 13 iulie 1983 *privind drepturile și obligațiile funcționarilor publici. Legea cunoscută sub numele de Le Lors*. <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000504704&dateTexte=20080116>.

³⁷ OCDE, *op.cit.*, p. 2.





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

Într-un conflict de interese se manifestă adesea atunci când își abandonează temporar sau definitiv funcția publică pentru a se alătura sectorului privat (*pantouflage*).

Similar altor state³⁸, legiuitorul francez a intervenit pentru a reglementa prevenirea și/sau limitarea abuzurilor ce pot apărea în contextul trecerii funcționarilor publici din sectorul public în cel privat, în prezent aceste „transferuri către zona de afaceri” fiind riguros reglementată de legislația franceză.

Cu toate acestea, procedurile penale introduse pentru sancționarea conflictului de interese în temeiul art. 432-13 din Codul Penal (vizând totodată și *pantouflage*-ul) nu sunt frecvente și condamnările sunt foarte rare. Din 1984, doar 14 sentințe definitive de condamnare au fost pronunțate de judecătorul penal în primă instanță sau în apel, comparativ cu statistica de aproximativ 1.000 de plecări pe an de funcționari publici ai statului către domeniul privat³⁹.

În Franța, există mecanisme care au fost stabilite în etape succesive și care iau în considerare conflictele de interese în două moduri⁴⁰:

- preventiv, prin intermediul regimurilor incompatibilităților, interzicerea cumulării mandatelor, funcțiilor și/sau remunerațiilor, prin regulile de combatere a *pantouflage*-ului care se aplică reprezentanților executivului și legislativului;
- represiv, în principal prin sancționarea delictelor de conflict de interese și *pantouflage* ceea ce permite pedepsirea abuzurilor persoanelor care exercită o funcție publică.

Astfel, în legislația franceză *pantouflage*-ul este reglementat de Codul penal ca delict, în paragraful 3 - Interese ilegale („*De la prise illégale d'intérêts*”), din cadrul secțiunii 3 (Încălcări ale obligației de probitate), Capitolul II - Atingeri aduse administrației publice, comise de persoane exercitând o funcție publică (Titlul III - Atingeri aduse autorității statului, Cartea a IV-a - Infrațiuni și delikte împotriva națiunii, statului și păcii publice), structurat în două articole: 432-12 și 432-13.

Cele două articole interzic atât funcționarilor publici, cât și aleșilor locali, să exercite funcții sau să dețină acțiuni la diverse întreprinderi, să aibă interes în operațiuni comerciale sau să prezerve funcția, portofoliul de acțiuni, ulterior dobândirii funcției publice sau numirii în funcția de demnitate publică electivă, art. 432-12 și 432-13 din Codul penal francez având rol preventiv în apariția unui conflict real de interese⁴¹.

³⁸ Bulgaria (*Legea SG 97/2010 privind prevenirea și constatarea conflictelor de interese*), Grecia (*Legea nr. 4440/2016 privind administrația publică*), Irlanda (*Codul de conduită pentru funcționarii publici*), Slovacia (*Legea constituțională nr. 357/2004 privind protecția interesului public, în exercitarea funcțiilor publice, de către oficialii publici*), Spania (*Legea nr. 3/2015 privind exercitarea funcțiilor superioare în Administrația Generală a Statului*) etc.

³⁹ Senatul francez, *Notă de fundamentare pentru Proiect de lege vizând modernizarea funcției publice*. Online la adresa <https://www.senat.fr/rap/l06-113/l06-11317.html>.

⁴⁰ Service Central de Prévention de la Corruption (SCPC), *Rapport 2010*, p. 192, disponibil online la adresa <https://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/114000391.pdf>.

⁴¹ Lazăr, A., *Conflictul de interese - o analiză comparativă*, p.7, disponibil online la adresa http://www.mpublic.ro/sites/default/files/PDF/lazar_conflictul_de_interese_studiu.pdf.





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

Infrațiunea de *pantouflage* nu are obiect material, ci ce se referă la conduita funcționarului public în exercitarea atribuțiilor de serviciu, eventualele bunuri, obținute drept folos patrimonial, reprezentând *produsul infrațiunii*⁴².

Conform art. 432-13 din Codul Penal francez, două categorii de persoane pot constitui *subiectul activ al infrațiunii*:

- pe de o parte, persoana în calitate de membru al Guvernului, de titular al unei funcții executive locale, de funcționar, de militar sau de agent al unei administrații publice, și care în exercitarea efectivă a funcției sale este însărcinată să:
 - asigure supravegherea sau controlul unei întreprinderi private⁴³;
 - încheie contracte de orice natură cu o întreprindere privată;
 - formuleze un aviz pe astfel de contracte;
 - propună direct autorității competente decizii referitoare la operațiunile efectuate de o companie privată sau să-și exprime o opinie cu privire la astfel de decizii.
- pe de altă parte, agenții din instituțiile publice, din întreprinderile publice, din societățile economice mixte în care statul sau colectivitățile publice dețin, direct sau indirect, peste 50% din capital și din cadrul operatorilor publici prevăzuți de Legea nr. 90-568 din 2 iulie 1990 *referitoare la organizarea serviciului public de poștă și a France Telecom*⁴⁴.

Conform art. 432-13, celor două categorii de persoane le sunt interzise:

- participarea prin muncă;
- exercitarea unei profesii liberale de consiliere sau de formare;
- participarea la capital;
- printr-un contract ce comportă o exclusivitate de drept sau de fapt încheiat cu o întreprindere pentru care aceste persoane au fost însărcinate să le controleze sau să le supravegheze sau într-o întreprindere privată care are cel puțin 30% capital comun.

Această interdicție este limitată la trei ani.

3. Autoritățile însărcinate să aplice dispozițiile legale

i. Instituția avertizorilor în interes public

⁴² *Ibidem*.

⁴³ Este asimilată unei întreprinderi private orice întreprindere publică ce își exercită activitatea într-un sector concurențial și în conformitate cu regulile de drept privat.

⁴⁴ Legea nr. 90-568 din 2 iulie 1990 *privind reorganizarea serviciului public poștal și a France Télécom*; Disponibilă la adresa <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000716493&dateTexte=20080827>.



Caseta 2

CLASIFICĂRI ALE ALERTELOR SEMNALATE DE AVERTIZORII ÎN INTERES PUBLIC

Alertele semnalate de avertizor cunosc o tipologie amplă de clasificări bazată pe criterii distincte precum domeniul de proveniență, caracterul obligatoriu sau facultativ, sursa, natura remunerării. O clasificare consacrată este cea statuată de puterile publice franceze în Legea nr. 2016-1691 din 9 decembrie 2016 *privind transparența, lupta împotriva corupției și modernizarea vieții economice* care stabilește un sistem gradual de alertare (triptic de paliere) cu trei etape: într-o primă etapă, se sesizează angajatorul, organizația implicată sau autoritatea competentă; în a doua etapă, dacă organismul sesizat în prima etapă nu răspunde într-un termen rezonabil, poate fi contactată autoritatea competentă pentru a opri alerta; în a treia etapă, în caz de eșec al autorităților, informația poate fi divulgată publicului sau presei.

În oricare dintre aceste etape ale procesului de avertizare și oricare ar fi regimul general sau special aplicabil, avertizorul de integritate trebuie să ia toate măsurile de precauție necesare pentru păstrarea confidențialității identității proprii și a persoanelor în cauză, precum și a faptelor aflate la originea alertei, în caz contrar putând fi angajată responsabilitatea sa penală.

Sursa: Legea nr. 2016-1691 din 9 decembrie 2016 privind transparența, lupta împotriva corupției și modernizarea vieții economice

În tabelul nr. 1 sunt inserate cele 5 categorii de alerte colective și 13 categorii de alerte individuale prevăzute de legiuitorul francez.

Tabel nr. 1 Tipologia alertelor colective și individuale din legislația franceză

	Bază legală	Obiect	Autorii și/sau persoanele protejate	Obligații principale ale organizației/proceduri
5 alerte colective	Codul muncii ⁴⁵ Art. L. 2312-59.	Încălcarea drepturilor persoanelor	Orice membru ales în Consiliul Economic și Social (CES)	Investigații cu persoanele alese
	Codul muncii Art. L. 2312-60.	Pericol grav și iminent	Orice membru ales în Consiliul Economic și Social (CES)	Investigații cu persoanele alese
	Codul muncii	Alertă în caz de	CES sau	Răspuns la îngrijorări

⁴⁵https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=F4DD2D2DB5E22A2FD5EFE9256DD99628.tplgfr41s_2?cidTexte=LEGITEXT000006072050&dateTexte=20190917.



UNIUNEA EUROPEANĂ

Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferență!Instrumente Structurale
2014-2020

	Art. L. 2312-63 și urm.	situație economică îngrijorătoare	comisia sa economică	și, după caz, raport
	Codul muncii Art. L. 2312-70 și urm.	Alertă socială când există o creștere a numărului contractelor precare	Majoritatea membrilor CSE	Dezbateri de drept la ședința CSE și, după caz, prezentarea unui plan de resorbție a precarității
	Codul muncii Art. L. 4624-9.	Măsuri propuse pentru protecția sănătății angajaților	Medicul de medicina muncii și apoi CES	Adresă motivată a medicului cu propuneri și răspuns motivat din partea angajatorului la CSE
13 alerte individuale	Bază legală	Obiect	Autorii și/sau persoanele protejate	Obligații principale ale organizației/proceduri
	Legea „Sapin 2” din 9 decembrie 2016	Alertă generală (interes general, infracțiune, crimă, ...)	Angajați sau orice persoană	Se primește alerta; Se respectă confidențialitatea; Se tratează alerta
	Legea „Sapin 2” din 9 decembrie 2016	Alertă specială anticorupție	Angajați	Codul de conduită Cartografierea riscurilor Primirea și tratarea alertelor
	Legea „Sapin 2” din 9 decembrie 2016	Alertă specială sectoare bancare și asigurări	Persoane fizice	Tratarea alertei de către AMF sau de către ACPR Cooperare din partea organizației
	Legea nr. 2017-399 din 27 martie 2017 ⁴⁶	Alertă „drepturile omului” și libertățile fundamentale	Nu este indicat de text	Plan de supraveghere Se primește și se tratează alerta
	Codul muncii Art. L. 1152-2 și L. 1153-2	Hărțuire morală/sexuală	Salariați	Obligația securității rezultatelor
	Codul muncii Art. L. 1132-3	Discriminare	Salariați	Obligația securității rezultatelor
	Codul muncii	Crimă sau delict	Salariați și	Obligația securității

⁴⁶ Legea nr. 2017-399 din 27 martie 2017 referitoare la datoria de vigilență a companiilor-mamă și a companiilor care fac ordine, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000034290626&categorieLien=id>.



	Art. L. 1132-3-3 alin. (1).		stagiaari	rezultatelor
	Codul de procedură penală ⁴⁷ art. 40	Crimă sau delict	Funcționari sau agenți publici	Obligația (pentru funcționari și agenți) de a raporta faptele la Procurorul Republicii
	Legea „Sapin 2” din 9 decembrie 2016 (Codul de Apărare ⁴⁸ art. L. 4122-4)	Crimă, delict sau conflict de interese	Militarii	Anchetă a unui referent deontolog
	Codul de Securitate internă ⁴⁹ art. L. 861-3	Încălcarea evidentă a normelor incidente informațiilor clasificate	Anumiți agenți ai Ministerului de Interne	Tratarea alertei de către Comisia Națională de Control a Informațiilor
	Codul comercial ⁵⁰ Art. L. 234-1 și urm.	Fapte care pot compromite continuitatea operațiunilor	Auditori	Informarea directorilor și, dacă este cazul, a președintelui Curții Comerciale
	Codul monetar și financiar ⁵¹ art. L. 561-2 și L. 561-15 și urm.	Declarație de suspiciune de finanțare a terorismului / fraudă fiscală	Avocați / auditori	Informarea unității naționale de informații financiare
	Jurisprudență pe baza libertății de exprimare (Art. 10 din CEDO)	Orice libertate fundamentală	Orice persoană aflată într-o relație de muncă	Nulitatea măsurii de reprimare pronunțate de un judecător / eventuală reîncadrare

Sursă: Institut Messine, *Le lanceur d’alerte dans touses états: Guide pratique et théorique*, 2018, pp.23-25.

În situația în care este contactat angajatorul, avertizorului îi revine sarcina de a verifica dacă organizația are implementată o procedură de raportare specifică care pentru

⁴⁷ <https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Codification>.

⁴⁸ <https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Codification>.

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ *Ibidem*.

⁵¹ *Ibidem*.



UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

anumite categorii de angajatori este obligatorie⁵². Dacă nu este prevăzută nicio procedură sau dacă avertizorul se adresează unei organizații publice sau private care nu este angajatorul său, atunci avertizorul trebuie să respecte reguli stricte de confidențialitate precum sistemul *plicului dublu*⁵³.

Dacă avertizorul se află într-o relație de muncă cu unul din următoarele categorii de angajatori: persoană juridică de drept privat cu cel puțin 50 de angajați; persoană juridică de drept public cu cel puțin 50 de agenți și salariați (stabiliment public administrativ, stabiliment public industrial și comercial etc.); administrația de stat; departamentele teritoriale; regiunile; comunele cu mai mult de 100.000 de locuitori; stabiliment de cooperare intercomunală cu impozitarea proprie specifică unei municipalități de peste 10.000 de locuitori; și totodată face parte dintr-una din categoriile următoare: angajat; oficial; agent public; colaborator extern sau ocazional (personal temporar, stagiar, furnizor de servicii, angajați ai companiilor etc.), atunci avertizorul trebuie să respecte procedura de semnalare și colectare a alertelor⁵⁴ statuată de Decretul nr. 2017-564 din 19 aprilie 2017 *privind procedurile de colectare a alertelor emise de denunțatori în corporații de drept public sau privat sau administrații de stat*.

Deși diferită pentru fiecare tip de angajator, procedura stabilită prin Decretul nr. 2017-564 din 19 aprilie 2017 permite angajatorului să cunoască o serie de informații cu privire la: persoana din cadrul organizației angajatoare căreia să-i adreseze alerta; *procedura de semnalare (poștă, curier etc.), informațiile ce intră în responsabilitatea avertizorului de a fi trimise în cadrul alertei; măsuri de precauție ce trebuie luate pentru a menține confidențialitatea alertei; cum va răspunde organizația sesizată (confirmare de primire, timp de răspuns cu privire la admisibilitatea alertei, informații despre condițiile de tratare a alertei etc.)*.

Dacă însă angajatorul face parte din categoriile următoare: o întreprindere cu mai puțin de 50 de angajați, un stabiliment public cu mai puțin de 50 de agenți și angajați, o comună cu mai puțin de 10.000 de locuitori, stabiliment de cooperare intercomunală cu impozitarea proprie specifică unei municipalități cu mai puțin de 10.000 de locuitori, atunci procedura pentru lansare alertei este următoarea:

⁵² Întreprinderile cu cel puțin 500 de angajați trebuie să instituie un mecanism de alertă și de colectare a rapoartelor.

⁵³ Metoda *plicului dublu* este obligatorie atunci când avertizorul se adresează Apărătorului Drepturilor (Défenseur des droits). Sesizarea trebuie introdusă într-un plic pe care se va menționa în mod exclusiv sintagma „Semnalarea unei alerte” (data de trimitere). Acest plic (interior) se introduce în alt plic (exterior) pe care se trece adresa destinatarului.

⁵⁴ Această procedură de raportare care face obiectul unei circulare a Ministerului de Justiție din 31 ianuarie 2018 nu este simplă și permite să alerteze presa după mai multe recursuri preliminare, sub pedeapsa de a fi deferit instanței pentru „raportare abuzivă sau neloială”. Circulara este disponibilă online la adresa http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2018/02/cir_43109.pdf. Aceste proceduri de autorizare simplificate pot lua forma prelucrării automate a datelor cu caracter personal, sub rezerva autorizării prealabile de la CNIL (Comisia Națională pentru Tehnologia Informației și Libertăți Civile). A se vedea în acest sens, decizia CNIL din 28 iulie 2017, disponibilă online la adresa <https://www.cnil.fr/fr/alertes-professionnelles-modification-de-lautorisation-unique-ndegau-004>.





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

- sesizarea angajatorului sau organismului, *în scris prin poștă recomandată cu confirmare de primire*, cu respectarea regulilor de confidențialitate;
- dacă angajatorul sau organismul sesizat în prima etapă nu a răspuns într-un termen rezonabil, el trebuie sesizat din nou pentru a se confirma intenția sa de a nu răspunde la semnalarea alertei;
- dacă angajatorul persistă în lipsa lui de răspuns, atunci avertizorul se adresează autorităților susceptibile a fi competente pentru tratarea alertei, autorități administrative (prefect, inspectori etc.), ordine profesionale (al medicilor, arhitecților, veterinarilor etc.), autorități judiciare (în general cele care soluționează litigiile dintre persoanele private sau judecătorii de drept administrativ pentru litigii care implică o autoritate publică). Aceste autorități au la dispoziție 3 luni pentru a răspunde avertizorului;
- în lipsa unui răspuns, în termen de trei luni, de la autoritatea administrativă, ordinul profesional sau al judecătorului, cu privire la modul de tratare a alertei, avertizorul are posibilitatea, dar nu obligația, de a face publică alerta.

În situația în care faptele care stau la originea alertei vizează un *pericol grav și iminent* (de exemplu, intoxicație) sau un *risc de daune ireversibile* (de exemplu, poluare), avertizorul poate semna o alertă în mod direct către *autoritatea judiciară, autoritatea administrativă și/sau ordinul profesional*. Aceste entități pot fi sesizate alternativ sau simultan, cu respectarea regulilor stricte de confidențialitate (sistemul de dublu plic) și cu confirmare de primire. În situația în care avertizorul apreciază că pericolul este de o gravitate foarte mare (de exemplu, pericol iminent), atunci avertizorul poate divulga fapta în mod public.

Pentru a obține protecție și pentru a fi îndreptat către organismul competent pentru colectarea alertei, orice avertizor poate sesiza *Apărătorului Drepturilor (Défenseur des droits)*. Aceasta este o nouă competență a Apărătorului Drepturilor prevăzută de legea organică nr. 2016-1690 din 9 decembrie 2016, dar, în conformitate cu o circulară a Ministerului Justiției din 31 ianuarie 2018 referitoare la procedura semnalare a alertei, această instituție nu este competentă să trateze alerta. Tratarea alertei poate fi efectuată doar de către organismele sesizate de avertizor pe parcursul acestui proces.

În situația „avertizorului extern”⁵⁵, persoană fizică (utilizator sau cetățean) ce nu se află într-o relație profesională cu organizația în cauză și constată anumite disfuncționalități, alerta acestuia se va încadra, de asemenea, în regimul prevăzut de Legea „Sapin 2”.

⁵⁵ Cu ocazia revizuirii constituționale a legii „Sapin 2”, Consiliul Constituțional a consacrat o nouă distincție între *alertă externă* și *alertă internă*. Pentru Consiliu, legea „Sapin 2” se referă numai la avertizori care lansează o alertă privind organizația care îi angajează sau organizația la care colaborează într-un context profesional. Nu se aplică alertelor „externe”. Institut Messine, *Le lanceur d’alerte dans touses états: Guide pratique et théorique*, 2018, p.18.





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

În cazul regimurilor juridice specifice aplicabile avertizorilor în interes public, avertizorul trebuie să respecte următoarele proceduri:

- dacă fapta care stă la originea alertei este incidentă domeniului informațiilor de securitate internă și constituie o încălcare evidentă a secțiunii VIII din Codul de informații privind securitatea internă⁵⁶, iar avertizorul lucrează într-unul din următoarele servicii: *Direcția Generală Securitate Externă; Direcția pentru Protecția și Securitatea Apărării; Direcția de Informații Militare; Direcția Generală Securitate Internă; Direcția Națională de Informații și Investigații Vamale; Procesarea inteligenței și acțiunea împotriva circuitelor financiare clandestine*, atunci alerta trebuie adresată Comisiei Naționale pentru Controlul Tehnicilor de Informații (CNCTR)⁵⁷. CNCTR poate sesiza la rândul ei **Procurorul Republicii** dacă apreciază că ilegalitatea sesizată poate constitui o infracțiune, precum și **Comisia consultativă privind secretele apărării naționale** pentru obținerea unui aviz favorabil care să fundamenteze o eventuală decizie a Prim-Ministrului de declasificarea totală sau parțială, după caz, a unor informații ce trebuie transmise Procurorului Republicii;
- dacă fapta care stă la originea alertei este incidentă domeniului bancar și al asigurărilor, destinatarul alertei este Autoritatea piețelor financiare sau Autoritatea de supraveghere și soluționare prudențială, cu respectarea procedurilor pe care aceste autorități și le-au definit;
- dacă fapta care stă la originea alertei se referă la *produse sau procese de fabricare* ale angajatorului avertizorului ce prezintă *riscuri pentru sănătate și mediu*, atunci avertizorul trebuie să alerteze de îndată angajatorul, alerta⁵⁸ urmând a fi înregistrată într-un registru special. Angajatorul trebuie să informeze avertizorul cu privire la procesul de monitorizare a alertei. În situația în care angajatorul nu furnizează niciun răspuns avertizorului într-un termen de o lună sau în caz de divergență, avertizorul poate sesiza prefectul din departamentul său;
- dacă fapta care stă la originea alertei este incidentă domeniului *securității aeriene*, iar avertizorul face parte din aviația civilă și are la cunoștință despre un eveniment care poate avea consecințe asupra siguranței aeriene (orice tip de întrerupere, defecțiune operațională sau altă circumstanță neobișnuită), atunci avertizorul trebuie să raporteze evenimentul, fără întârziere, ministrului responsabil de aviația civilă sau, dacă este cazul, propriul angajator.

⁵⁶ https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=8947387F7818E4F5E901630B88499894.tpdila13v_1?idSectionTA=LEGISCTA000030934655&cidTexte=LEGITEXT000025503132&dateTexte=20170403.

⁵⁷ https://lannuaire.service-public.fr/autorites-independantes/autorite-administrative-independante_172128.

⁵⁸ Alerta trebuie să conțină o serie de elemente: menționarea produselor sau proceselor de fabricație utilizate sau puse în aplicare de către angajator și care reprezintă un risc grav pentru sănătatea publică sau pentru mediu; consecințele potențiale asupra sănătății publice sau a mediului; alte informații utile.





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

ii. Instituția pantouflage-ului

Pe lângă statuarea în legislație a interdicției aplicabile funcționarilor care părăsesc temporar sau definitiv funcția publică, de a desfășura activități în sectorul privat, un demers important de reglementare a practicilor incidente „pantouflage-ului” a constat în înființarea de comisii deontologice privind funcția publică în anul 1993 prin dispozițiile art. 87 din Legea nr. 93-122 din 29 ianuarie 1993 *privind prevenirea corupției și transparența vieții economice și a procedurilor publice*.

O altă etapă importantă este constituită de adoptarea Legii nr. 2013-907 din 11 octombrie 2013 *privind transparența vieții publice*, care a creat Înalta Autoritate pentru Transparența Vieții Publice (HATVP), încredințându-i prevenirea conflictelor de interese.

HATVP este responsabilă pentru controlul fenomenului „pantouflage” pe care l-ar putea genera foștii miniștri, foștii președinți ai executivului local, precum și foștii membri ai autorităților administrative sau publice independente. Exercițarea acestui control se realizează prin analizarea solicitărilor de reconversie profesională în sectorul privat a acestor persoane⁵⁹, după încetarea exercitării funcțiilor sau mandatelor lor publice.

Pentru o perioadă de trei ani de la data încetării exercitării funcțiilor sau mandatelor lor publice, orice persoană care a deținut una dintre aceste funcții trebuie să depună o cerere la HATVP pentru ca autoritatea să examineze dacă noile activități vizate din sfera privată sunt compatibile cu funcțiile deținute anterior de către aceste persoane (inclusiv din perspectiva interdicțiilor impuse din punct de vedere penal și deontologic⁶⁰).

Conform prevederilor legale, HATVP poate publica avizele acordate, însă, de principiu, aceste avize sunt publicate dacă declarațiile de interese ale solicitanților cererilor de examinare au fost publice.

Atunci când este sesizată de un fost responsabil public, HATVP exercită un **dublu control**:

- **verifică** dacă activitatea viitoare nu intră sub incidența codului penal, întrucât art. 432-13 din codul penal francez interzice unui fost funcționar public să lucreze (în sens larg) pentru o întreprindere: **care, pe perioada exercitării funcției publice ocupate, s-a regăsit în sfera de competență, de supraveghere sau de control a acestui funcționar; cu care a încheiat contracte; sau pentru care a luat sau a propus decizii în exercitarea prerogativelor de putere publică.**
- din punct de vedere deontologic, **se asigură** mai întâi că activitatea viitoare nu afectează *demnitatea, probitatea și integritatea funcțiilor publice ocupate anterior*;

⁵⁹ Sunt avute în vedere activitățile liberale (de exemplu, exercitarea profesiei de avocat) sau activitățile private remunerate desfășurate în cadrul întreprinderilor publice sau private (activitate salarizată, crearea unei societăți etc.), precum și a celor exercitate în cadrul unei stabiliment public cu caracter comercial sau industrial sau în cadrul unui grup de interes public cu caracter comercial sau industrial.

⁶⁰ Avizul acordat de către Înalta Autoritate urmare acestui tip de examinare poate fi aviz de incompatibilitate, aviz de compatibilitate sau aviz de compatibilitate cu rezerve.





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

apoi, **investighează** dacă activitatea nu *determină persoana în cauză să nu țină cont de cerința legală de prevenire a conflictelor de interese* care i-a fost impusă în timpul exercitării fostului său serviciu public; **controlează** dacă activitatea prevăzută nu pune în discuție *funcționarea independentă, imparțială și obiectivă a instituției publice* în care și-a exercitat funcțiile.

În funcție de riscurile identificate, Înalta Autoritate poate declara activitatea incompatibilă sau poate formula rezervele care se impun.

Un punct de cotitură în dezvoltarea în Franța a unei abordări mai preventive și mai puțin disciplinare a eticii administrative este reprezentat de adoptarea Legii nr. 2016-483 din 20 aprilie 2016 *privind deontologia și drepturile și obligațiile funcționarilor publici*⁶¹. Printre principalele sale inovații, legea promovează *răspunderea funcționarilor publici față de riscurile conflictelor de interese* (art. 2), *utilizarea declarațiilor de avere și de interese pentru anumite numiri în funcție* (art. 5), *consolidarea competențelor Codului de etică al serviciului public* (art. 10) sau *introducerea de „referenți etici” în administrații* (art. 11)⁶².

Art. 8 din Legea nr. 2016-483 din 20 aprilie 2016 a lărgit și a consolidat competențele Comisiei de deontologie a funcției publice, înființată în 1993 (Legea nr. 93-122 din 29 ianuarie 1993). Comisia poate să se pronunțe acum asupra tuturor problemelor referitoare la *obligațiile generale ale funcționarilor publici* (art. 25), *conflictele de interese* (art. 25a), *avertizorii în interes public* (art. 25b), *declarațiile de interese* (art. 25c) și *cumularea activităților* (art. 25f). Principala contribuție din 2016 se referă la consolidarea controlului interacțiunilor unui agent public cu sectorul privat.

Comisia trebuie să se pronunțe în prezent în trei situații:

- plecarea unui agent în sectorul privat;
- cererea de cumulare a activităților;
- solicitare specifică prevăzută de Codul de cercetare pentru ca un cercetător să poată participa la crearea unei companii care promovează activitatea sa de cercetare (Art. L. 531-1 și urm. din Codul cercetării), pentru a oferi sprijin științific unei întreprinderi existente (art. L. 531-8 și urm. din Codul cercetării) sau pentru a participa la consiliul de administrație sau consiliul de supraveghere al unei societăți pe acțiuni (Art. L. 531-12 și urm. din Codul cercetării).

Avizele sunt acordate la cererea persoanei interesate sau la solicitarea serviciului public pe care funcționarul îl părăsește.

⁶¹https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=C7236F44434646DB03F26FC774DD9918.tplgr23s_3?cidTexte=JORFTEXT000032433852&dateTexte=20190919#LEGIARTI000032435312.

⁶² Scapin, T., „Entre valeur du service public et instrument déontologique: quelle place pour la transparence dans la «bonne» conduite des fonctionnaires en France (1970-2016)?”, *Revue française d'administration publique*, 165(1), 2018, pp. 63-77.





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

În situația încălcării normelor penale care sancționează *pantouflage*-ul, persoană vinovată este pasibilă de sancțiune, la nivel judiciar, de către instanța penală.

Începând din anul 2014, Procurorul financiar al Republicii⁶³ se bucură de competență concurentă cu *instanțele de specialitate interregionale (JIRS)*⁶⁴ și cu *instanțele ordinare de jurisdicție generală* pentru o serie de infracțiuni, printre care se numără și încălcarea probității generată de *pantouflage*.

4. Evidențierea mecanismelor de monitorizare și control al respectării acestor interdicții, precum și a cadrului sancționator

i. Instituția avertizorilor în interes public

Începând cu anul 2016, legea „Sapin 2” (art. 6-16) și legea Apărătorului Drepturilor (*Défenseur des droits*)⁶⁵ protejează și definesc statutul avertizorilor în interes public.

Avertizorii în interes public sunt protejați de art. 9-11 din Legea „Sapin 2”, care modifică, în consecință, art. L1132-3-3 din Codul muncii, referitor la principiul nediscriminării, și anume: „Nicio persoană nu poate fi exclusă dintr-o procedură de recrutare sau de acces la un stagiu sau o perioadă de pregătire profesională; niciun angajat nu poate fi sancționat, demis sau supus unei măsuri discriminatorii, direct sau indirect, în special în ceea ce privește remunerația, distribuirea profitului sau distribuirea acțiunilor, formarea, reclassificarea, atribuirea, calificarea, promovarea profesională, transferul sau reînnoirea, *pentru că a raportat o alertă* în conformitate cu art. 6 - 8 din Legea nr. 2016-1691 din 9 decembrie 2016 privind transparența, lupta împotriva corupției și modernizarea vieții economice”.

Aceeași măsură se aplică și funcționarilor (de bună credință) care nu pot fi sancționați sau supuși unei măsuri discriminatorii, direct sau indirect, pentru că au raportat o alertă. De același regim se bucură și militarii, sub rezerva că fapta semnalată nu intră sub incidența datelor cu caracter secret și de siguranță națională (art. 15 din Legea „Sapin 2”).

Prin urmare, raportarea disfuncționalităților nu poate induce avertizorului nicio consecință negativă urmare a semnalării alertei. Dacă totuși, din cauza alertei pe care a semnalat-o, avertizorul se simte lezat în exercitarea funcției sale, de anumite măsuri

⁶³ În decembrie 2013, a fost creată în Franța o nouă instituție judiciară, *Parchetul Național Financiar*, cu competențe în urmărirea și combaterea criminalității economice și financiare.

⁶⁴ Instanțele de specialitate interregionale (JIRS) cuprind magistrați de parchete și de instrucție și sunt specializați în criminalitate organizată, delincvență financiară, dar și în cazuri în care complexitatea justifică investigații importante (omor comis în bandă organizată, spălare de bani, extorcarea de fonduri etc.).

⁶⁵ Legea organică nr. 2016-1690 din 9 decembrie 2016 *privind competența apărătorului drepturilor pentru orientarea și protecția avertizorilor*.





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

luate de angajatorul său, atunci, în apărarea sa este obligat să furnizeze probe ce dovedesc aceste represalii⁶⁶.

O altă protecție conferită avertizorilor de cadrul legal se referă la faptul că identitatea avertizorului nu poate fi dezvăluită, cu excepția situațiilor când se exprimă consimțământul său expres și cu excepția motivelor ce țin de manifestarea autorității judiciare (art. 9 din legea „Sapin 2”). În caz contrar, pedeapsa pentru divulgarea identității avertizorului este de 2 ani de închisoare și 30.000 euro amendă. Pedeapsa pentru persoanele care împiedică un avertizor să lanseze o alertă este de 1 an închisoare și o amendă de 15.000 euro (art. 13 din legea „Sapin 2”). Pe de altă parte, pedeapsa pentru alerte false este de 2 ani de închisoare și 30.000 euro amendă (art. 9 din legea „Sapin 2”).

ii. Instituția pantouflage-ului

În conformitate cu legislația în vigoare, controlul *pantouflage*-ului se exercită pe două paliere:

- **la nivel statutar**, prin *comisiile deontologice* constituite pentru fiecare serviciu public prin Legea nr. 94-530 din 28 iunie 1994 *privind anumite metode de numire în funcția publică de stat și condițiile de acces al anumitor funcționari sau al foștilor funcționari publici în funcții private*⁶⁷ și în conformitate cu normele prevăzute de Legea nr. 93-122 din 29 ianuarie 1993 *privind prevenirea corupției și transparența vieții economice și a procedurilor publice* și de Decretul nr. 95-168 din 17 februarie 1995 *privind exercitarea activităților private de către funcționarii sau agenții nepermanenți care și-au încetat temporar sau definitiv funcțiile și în cadrul comisiilor instituite prin art. 4 din Legea nr. 94-530 din 28 iunie 1994*⁶⁸;

Comisia efectuează un dublu control:

- un așa-numit *control „penal”* care vizează împiedicarea funcționarului de a comite infracțiunea de conflict de interese prevăzută de art. 432-13 din Codul penal;
- un *control „deontologic”* pentru a evalua dacă agentul se află într-un conflict de interese sau nu cunoaște/ignoră orice alt principiu etic.

⁶⁶ Este suficient să se demonstreze ordinea cronologică a faptelor constând în obiectul unei măsuri nefavorabile (de exemplu: reducerea remunerației, sancțiune disciplinară, reducerea avansului, concediere etc.) într-un timp apropiat de momentul la care angajatorul a luat cunoștință de alertă. A se vedea mai mult, Défenseur des droits, *Orientation et protection des lanceurs d’alerte*, 2017.

⁶⁷ Loi n° 94-530 du 28 juin 1994 *relative à certaines modalités de nomination dans la fonction publique de l’Etat et aux modalités d’accès de certains fonctionnaires ou anciens fonctionnaires à des fonctions privées*. Disponibilă online la adresa <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000183109>.

⁶⁸ Décret no. 95-168 du 17 février 1995 *relatif à l’exercice d’activités privées par des fonctionnaires placés en disponibilité ou ayant cessé définitivement leurs fonctions et aux commissions instituées par l’article 4 de la loi no. 94-530 du 28 juin 1994*, disponibilă online la adresa <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000368818&categorieLien=id>.





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

- **la nivel judiciar**, prin sancționarea conflictului de interese după încetarea serviciului, care poate fi invocat în fața instanței penale și prevăzut la art. 432-13 din Codul penal francez.

Caseta 3

CADRUL SANȚIONATOR INCIDENT PANTOUFLAGE-ULUI ÎN FRANȚA

În ceea ce privește cadrul sancționator incident *pantouflage*-ului, în Franța această infracțiune este pedepsită de Codul penal cu 3 ani închisoare și o amendă pentru care legiuitorul francez a înțeles să utilizeze criteriul produsului obținut din infracțiune, pentru a stabili maximul special al acesteia, prevăzut în art. 432-13 din Codul penal (amenda în sumă de 200.000 euro poate fi majorată la dublul produsului obținut din infracțiune).

De asemenea, Codul penal introduce prin art. 432-17 posibilitatea ca vinovații să poată primi și pedepse complementare (de exemplu, interzicerea drepturilor civile, civice și familiale, interzicerea exercitării funcției publice, interzicerea dreptului de a fi administrator la o societate comercială, confiscare etc.)

Complicitatea este, de asemenea, pedepsită în conformitate cu normele de drept comun (art. 121-6 și 121-7 din Codul Penal).

Termenul de prescripție este de șase ani de la data comiterii infracțiunii (art. 8 din Codul francez de procedură penală).

Codul penal francez nu sancționează însă persoana care, anterior numirii sau alegerii în funcția publică, a supravegheat o întreprindere sau o anumită operațiune comercială, iar în timpul exercitării funcției publice, nu mai are nicio ingerință în acea întreprindere sau operațiune comercială.

Sursa: Codul francez penal și Codul francez de procedură penală

5. Exemple de bune practici, studii de caz

1. Instituția avertizorilor în interes public

Studiu de caz. „Obligația de a fi rezervat” versus „obligația de a raporta” - dilema practicii franceze de „alertă etică”⁶⁹

În exercitarea funcțiilor pe care le ocupă, funcționarii publici francezi sunt adesea puși într-o situație dilematică atunci când iau cunoștință de fapte penale sau delictive în cursul serviciului lor; aceștia trebuie să facă proba, oricare ar fi circumstanțele, discreției

⁶⁹ Studiul de caz se bazează pe articolul autorilor Foegle, J-P, Slama, S., „Refus de transmission d’une QPC sur la protection des fonctionnaires lanceurs d’alerte”, *La Revue des droits de l’homme*, Actualités Droits-Libertés, disponibil online la adresa <http://journals.openedition.org/revdh/628>.





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

profesionale prevăzute de art. 26 din Legea nr. 83-634 din 13 iulie 1983 *privind drepturile și obligațiile funcționarilor publici*⁷⁰ sau să sesizeze fără întârziere Procurorul Republicii pentru fapte penale, transmițându-i acestuia toate informațiile, procesele verbale și actele referitoare la faptele în cauză, conform art. 40 din *Codul de procedură penală*⁷¹.

În temeiul art. 26 din legea din 1983, funcționarul public poate cere să fie „dezlegat de obligația sa de discreție profesională prin decizia superiorului ierarhic sub autoritatea căruia se regăsește”. În acest demers, însă, funcționarul trebuie să demonstreze nu doar că ordinul este în mod evident ilegal, ci și că aduce gravă atingere unui interes public sau unui serviciu public.

Studiul de caz prezentat mai jos relevă dificultățile cu care judecătorii se confruntă în ceea ce privește „reconcilierea” între „obligația de a fi rezervat” și „obligația de a raporta”, ceea ce ridică semne de neîncredere asupra solidității garanțiilor legislative franceze incidente practicii de „alertă etică”.

Acesta este contextul în care, în anul 2014, comandantul de poliție Phillippe Pichon, un personaj atipic (ofițer de pace în cadrul poliției din anul 1991, cercetător în cadrul Institutului de Studii Superioare de Securitate Interioară (IHESI) din anul 2000, dar și romancier), invocând un „gest cetățenesc” și „dezinteresat”, își revendică statutul de avertizor în interes public.

Astfel, în anul 2008 își alertează superiorii cu privire la disfuncționalitățile sistemului STIC (Sistem de tratare a infracțiunilor înregistrate)⁷². Sistemul STIC era descris în raportul din anul 2009 al Comisiei Naționale pentru Tehnologia Informației și Libertăți Civile (CNIL)⁷³ ca fiind un adevărat „cazier judiciar bis”, numărând peste 5.5 milioane de persoane implicate „suspecte” și 28 de milioane de victime, adică mai mult de jumătate din populația franceză, fiind plin de erori și de date învechite⁷⁴.

⁷⁰ Online la adresa https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=313BD2_46B6246BB529390481F4E7E746.tplgr42s_1?cidTexte=JORFTEXT00000504704&dateTexte=20140220.

⁷¹ Online la adresa https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=680025F112A57E4D34C9C81F77EB4D85.tplgr37s_1?cidTexte=LEGITEXT000006071154&dateTexte=20190918.

⁷² S.T.I.C. Acronim pentru denumirea în limba franceză *Système de traitement des infractions constatées*. Este sistemul de poliție care ține evidența infractorilor arestați și victimele acestora. Fișierele STIC sunt fișiere ale poliției judiciare.

⁷³ CNIL este responsabilă pentru aplicarea Legii nr. 78-17 din 6 ianuarie 1978 referitoare la date, fișiere și libertăți. Misiunea generală a CNIL este de a se asigura că tehnologia informațiilor este în slujba cetățeanului și nu încalcă identitatea umană, drepturile omului, confidențialitatea, libertățile individuale sau publice.

⁷⁴ CNIL, *Conclusions du contrôle du système de traitement des infractions constatées (STIC), Rapport remis au Premier ministre le 20 janvier 2009*, p.26. Disponibil online la adresa <https://www.cnil.fr/sites/default/files/typo/document/Conclusions%20des%20controles%20STIC%20CNIL%202009.pdf>. La pagina 26 din raport, CNIL precizează că în urma controlului efectuat asupra sistemului STIC a schimbat 66% din fișierele controlate, a șters încă 17% și că doar 17% din fișiere erau corecte și, prin urmare, au respectat legea. Așadar, rata de eroare era de 83%.





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

În plin scandal în jurul sistemului STIC, Phillippe Pichon decide să furnizeze mass-mediei fișierele STIC a două personalități, Djamel Debbouze⁷⁵ și Johnny Hallyday⁷⁶ pe care aceasta le publică pe baza acordului agenților părților interesate. Prin acest gest, comandantul Pichon a dorit să alerteze opinia publică asupra pericolelor cu care se confruntă cetățenii și persoanele în litigiu ale căror fapte și acțiuni înregistrate în acele fișiere îi transformă întotdeauna în „persoane suspecte”.

Cu toate că în sistemul STIC fuseseră înregistrate peste 1100 de interogări cu cuvintele „comediant” și „cântăreț”, Inspectoratul General al Poliției Naționale s-a îndreptat juridic împotriva celui care a denunțat disfuncționalitățile sistemului STIC, comandantul de poliție Phillippe Pichon.

Prin nota din 30 mai 2008, comisarul care îi era șef ierarhic, în afara oricărei proceduri, l-a schimbat pe Pichon din funcție, trecându-l în poziția de șef al unității de asistență administrativă și judiciară din circumscripția Meaux.

Cercetat pentru infracțiunile de încălcare a secretului profesional, acces fraudulos la un sistem automatizat de date și deturnarea informațiilor personale de la scopul lor, Phillippe Pichon a fost pus sub control judiciar printr-o ordonanță din 17 septembrie 2008 a judecătorului Înaltei Curți de la Paris, cu interdicția de a desfășura orice activitate de poliție; acest act a fost modificat printr-o altă ordonanță din 29 mai 2009 a aceluiași judecător care îl autorizează pe Pichon să exercite funcții administrative și de lucrător de poliție judiciară cu interdicția consultării sistemului STIC. Ca măsură de precauție, el a fost suspendat din funcție prin decizia din 16 decembrie 2008 a ministrului de interne. La sfârșitul procedurii disciplinare, același ministru a aplicat la 24 martie 2009 sancțiunea pensionării obligatorii.

Cele trei decizii administrative au fost contestate printr-o cerere de anulare. Prin decizia dată în 8 decembrie 2011, tribunalul administrativ din Melun a anulat transferul - sancțiunea din 30 mai 2008 a lui Phillippe Pichon la Meaux, întrucât aceasta a fost adoptată după o procedură neregulamentară (sancțiune deghizată), dar a confirmat suspendarea temporară și în special pensionarea la 42 de ani a polițistului (TA Melun, 8 decembrie 2011, Philippe Pichon, nr. 0807648. Decizia tribunalului administrativ a fost confirmată de Curtea Administrativă de Apel din Paris în data de 16 iunie 2013.)

În același timp, Philippe Pichon a fost condamnat pe data de 22 octombrie 2013 de instanța penală pentru încălcarea secretului profesional la o amendă de 1.500 de euro cu suspendare, instanța constatând că faptele invocate împotriva sa sunt motivate parțial de convingerile din interes public și nu se impune o sancțiune complementară de interdicție privind activitatea profesională.

⁷⁵Jamel Debbouze este actor francez, comedian, scenarist, producător și regizor de film.

⁷⁶ Fost cântăreț de muzică rock and roll și pop, precum și actor francez, creditat cu popularizarea rock' n roll-ului în Franța.





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

Avocatul polițistului Pichon a ridicat în fața Curții de Casație o excepție de neconstituționalitate împotriva art. 226-13 din Codul Penal care protejează secretul profesional, considerând că dispoziția nu definește de-o manieră suficient de clară și precisă conceptul de *informație cu caracter secret*. Curtea de Casație a respins apelul, apreciindu-l ca nefiind suficient de solid (Cass, Crim., Hotărârea nr. 4881 din 5 septembrie 2012, nr. 12-90.045⁷⁷).

La rândul său, Consiliul de Stat a refuzat ridicarea excepției de constituționalitate în fața Consiliului Constituțional, apreciind solicitarea ca nefiind suficient de solidă, argumentând în acest sens că, dacă legiuitorul nu a prevăzut posibilitatea ca un funcționar să fie eliberat de obligația de discreție profesională decât prin decizia expresă a autorității ierarhice a acestuia, înseamnă că nu a conferit autorității de reglementare dreptul de a determina modalitățile de exercitare a libertății de comunicare de către aceștia și nici nu a lipsit de garanții - în special procedurale - exercitarea respectivei libertăți.

ii. Instituția pantouflage-ului

Studiu de caz: Inspectoratul General Francez de Finanțe - „rampă de lansare” elitistă către o carieră diversificată

Inspectoratul General de Finanțe (IGF)⁷⁸ se situează în primele 3 locuri din topul celor mai râvnite structuri administrative de către generațiile de elită ale Institutului Național de Administrație francez (ENA)⁷⁹. Caracterul său elitist se fundamentează pe trei piloni: *proces de recrutare sever* (accesul la IGF fiind rezervat celor mai buni absolvenți ai ENA)⁸⁰; *notorietate*; *expertiză profesională* (financiară și de raționalizare bugetară) *ridicată*⁸¹.

Ceea ce îi consolidează Inspectoratului General de Finanțe **poziția deja importantă** (dată de cei trei piloni de mai sus) în ampla arhitectură instituțională de la nivelul

⁷⁷ https://beta.legifrance.gouv.fr/juri/id/JURITEXT000026371745?highlight=12-90.045&tab_selection=all&searchField=ALL&query=12-90.045&page=1&init=true

⁷⁸ *L'Inspection générale des finances* este un organism interdepartamental de audit și de supraveghere din Franța. Site instituțional: <http://www.igf.finances.gouv.fr/cms/sites/igf/accueil.html>.

⁷⁹ *École nationale d'administration - ENA*. Site instituțional: <https://www.ena.fr/>

⁸⁰ În perioada 2015-2017, între 5 și 7 persoane pe an. A se vedea în acest sens, Matras, F., Marleix, O., Assemblée Nationale, Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, *Rapport d'informations sur la déontologie des fonctionnaires et l'encadrement des conflits d'intérêts*, N° 611, 31 janvier 2018, disponibilă online la adresa [http://www2.assemblee-nationale.fr/documents/notice/15/rap-info/i0611/\(index\)/rapports-information](http://www2.assemblee-nationale.fr/documents/notice/15/rap-info/i0611/(index)/rapports-information).

⁸¹ Aproape toți inspectorii financiari (mai mult de 98%) au cel puțin o diplomă de învățământ superior, 62% au două, iar 17% au trei sau mai multe. Ruban, L., Cahier du CEVIPOF n° 31 - *L'Inspection générale des Finances 1958 - 2000. Quarante ans de pantouflage*, CEVIPOF - Sciences Po, 2002, p.17. Disponibil online la adresa https://www.researchgate.net/publication/261907115_L%27Inspection_generale_des_Finances_1958-2000_Quarante_ans_de_pantouflage_by_Luc_Rouban.



palierului administrativ central francez este tocmai „funcționarea corporativă reticulară care se alimentează prin mobilitatea ridicată a membrilor săi către marile companii private prin mecanismul *pantouflage*-ului, dar și prin ocuparea celor mai importante poziții strategice ale Ministerului Finanțelor (cabinet, direcții ale bugetului, Trezorerie etc.)”.

Din această perspectivă, situația agenților „Bercy”⁸² suscită deja atenția publică, dat fiind faptul că la nivelul administrației centrale franceze numărul cel mai mare de plecări ale funcționarilor către sectorul privat se înregistrează din cadrul ministerelor economiei și finanțelor⁸³.

Date recente arată că mai mult de jumătate din inspectorii financiari pleacă într-un anumit moment al carierei lor profesionale în sectorul privat. O treime dintre aceștia pleacă în sectorul bancar, multiplicându-se trecerile dinspre sectorul public și privat (*pantouflage*) și invers, dinspre sectorul privat înspre cel public (*retro-pantouflage*), prin urmare crescând numărul potențialelor conflicte de interese. Situația nu este una nouă, fenomenul *pantouflage*-ului pare să facă parte din cultura Inspectoratului General Francez de Finanțe (IGF), o instituție veche de două secole⁸⁴.

În perioada 1958-2009, un procent de aproape 62% dintre inspectorii financiari (578 de persoane) au plecat în sectorul privat, mai mult de jumătate dintre aceștia (52%) optând spre sectorul financiar și imobiliar, la care se adaugă domeniul asigurărilor (5%), iar pe locul al doilea se situează domeniul industrial (36%). În această perioadă, angajările în domeniul privat după pensionare sunt foarte rare (8%)⁸⁵.

Tabel nr. 2 Plecărilor din IGF către domeniul privat pe perioada 1958-2008 (%)

	1958-1968	1978-1988	1998-2008
Bănci	56	51	53
Domeniul industriilor	29	34	46
Domeniul asigurărilor	4	6	-
După pensionare	11	9	1

Sursă: Luc, R., op.cit., p.9.

⁸² Denumirea derivă de la adresa sediului Inspectoratului General France de Finanțe: Paris, strada Bercy.

⁸³ Matras, F., Marleix, O., Assemblée Nationale, Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, op.cit.

⁸⁴ Rousseaux, A., Inspecteurs des finances: une caste « d'élite » qui a pour mission principale de réduire les dépenses publiques, 27.06.2017, Revista Basta, disponibil online la adresa <https://www.bastamag.net/Inspecteurs-des-finances-une-caste-d-elite-qui-a-pour-mission-principale-de>.

⁸⁵ Luc, R., „L'inspection générale des Finances, 1958-2008: pantouflage et renouveau des stratégies élitaires”, *Sociologies pratiques*, 2010/2 nr. 21, p.9. Disponibil online la adresa <https://www.cairn.info/revue-sociologies-pratiques-2010-2-page-19.htm>.

Datele cuprinse în tabelul nr. 2 confirmă două aspecte: 1) că sectorul financiar privat rămâne un domeniu preferat al inspectorilor din cadrul IGF; 2) creșterea numărului de plecări către domeniul industriilor însoțită de o scădere a numărului de plecări în domeniul privat după pensionare, reflectă, pe de-o parte, faptul că întreprinderile private doresc să angajeze specialiști tineri și, pe de altă parte, o dezvoltare a activităților financiare în cadrul grupurilor industriale.

Începând cu perioada 1998-2008, se constată o schimbare de paradigmă în ceea ce privește motivele care declanșează fenomenul *pantouflage*-ului în rândul inspectorilor IGF. Dacă până în anul 1998 plecările erau asimilate de aceștia „recompenselor” de la sfârșitul unei cariere publice sau unui „internship”, după 1998, treptat, plecările spre domeniul privat au avut și au loc la vârste din ce în ce mai tinere și după o perioadă din ce în ce mai mică de lucru în IGF (tabelul nr. 3), ceea ce reflectă dorința inspectorilor IGF de a face carieră în sectorul privat⁸⁶.

Tabel nr. 3 Vârsta de plecare în domeniul privat și vechimea în corpul inspectorilor

	1958-1968	1978-1988	1998-2008
Vârsta medie	45 de ani	44 de ani	38 de ani
Mai puțin de 35 de ani (%)	10	23	45
Vechime în IGF	5 ani	1 an	0
Vechime medie în corpul inspectorilor	15 ani	15 ani	6 ani

Sursă: Luc, R., op.cit., p.14.

Începând cu anul 2007, o parte dintre foștii inspectorii ai IGF care au plecat și dezvoltat o carieră bine consolidată în sectorul privat au solicitat revenirea în sectorul public, în general pentru ocuparea unor funcții publice la nivel înalt, fenomen denumit „*retro-pantouflage*”⁸⁷.

În perioada 2015-2017 recrutarea anuală a inspectorilor financiari a variat între 5 și 7 persoane, aceștia fiind recrutați la finalizarea studiilor ENA, din rândul agenților publici cu vechime minimă de 10 ani în serviciul public. La aceste recrutări se adaugă un număr de aproximativ 2 inspectorii generali pe an⁸⁸.

⁸⁶ *Ibidem*, p.14.

⁸⁷ Este cazul de exemplu, al lui François Pérol, înalt funcționar și bancher francez. În anul 1990 își începe cariera în sectorul public la IGF, apoi în perioada 2005-2007 devine bancher la Rothschild Bank. În anul 2007 devine secretar general adjunct responsabil de probleme economice în cadrul administrației prezidențiale franceze și în 2009 pleacă în sectorul privat pentru exercitarea funcției de Președinte al Comitetului executiv al Băncii Federale a Băncilor Populare (Banques populaires).

⁸⁸ Matras, F., Marleix, O., Assemblée Nationale, Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, op.cit., p.38.

În tabelul nr. 4 sunt surprinse statistic fenomenele de *pantouflage* și *retro-pantouflage* generate de personalul⁸⁹ Inspectoratului General al Finanțelor pentru perioada 2013-2017.

Tabel nr. 4 Evoluția plecărilor și revenirilor membrilor IGF (2013-2017)

An	Plecări către sectorul privat				Reîntoarcerea în funcția publică	
	Plecare efectivă	Aviz cu rezerve stabilit de către CDFP ^(a)	Din care rezerve cabinet	Vechimea medie în serviciul public la plecare ^(b)	Reîntoarceri efective	Vechime medie în serviciul public la data reîntoarcerii ^(c)
2013	7	0	0	13 ani și 5 luni	1	27 ani și 6 luni
2014	6	1	1	12 ani și 9 luni	1	17 ani și 6 luni
2015	9	0	0	18 ani și 2 luni	1	19 ani și 10 luni
2016	6	1	0	17 ani și 8 luni	1	24 ani și 3 luni
2017	12	5	2	10 ani și 3 luni	5	11 ani și 5 luni
Total 2013-2017	40	7	3	13 ani și 3 luni	9	16 ani și 2 luni

(a) Comisia de deontologie a funcției publice

(b) Durata cea mai scurtă: 4 ani; durata cea mai lungă: 33 ani.

(c) Durata cea mai scurtă: 4 ani și 5 luni; durata cea mai lungă: 27 ani și 6 luni.

Sursă: Matras, F., Marleix, O., op.cit., p.38.

Astfel, în perioada 2013-2017, toate cele 40 de plecări ale membrilor Inspectoratului General al Finanțelor către sectorul privat sau public concurențial au primit avizul favorabil al Comisiei de deontologie a funcției publice, dintre care 35 (ceea ce reprezintă 82,5% dintre avize) au fost avize fără rezerve. Cele șapte opinii cu rezerve se referă la absența contactului (la inițiativa agentului public care a plecat) cu administrația de origine și pentru trei dintre aceștia, cu birourile ministeriale în care și-au exercitat funcțiile publice înainte de plecare.

Din analiza fenomenului de *pantouflage* generat prin plecarea membrilor Inspectoratului General de Finanțe către sectorul privat sau public concurențial, precum și a revenirilor acestora începând cu anul 2007 (*retro-pantouflage*) în sectorul public, putem concluziona că Inspectoratul General de Finanțe s-a transformat treptat într-o „rampă de lansare” aproape obligatorie pentru inspectori în consolidarea unei viitoare cariere în sectorul privat.

⁸⁹ Atât funcționari publici cât și contractuali.



UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

Începând cu anul 2000 însă, a fost abandonat *modelul clasic francez de pantouflage* care presupunea ocuparea unor funcții publice strategice (cu precădere de director) în cadrul cabinetelor ministeriale, inspectorii IGF părăsind corpul funcționarilor publici fără această etapă intermediară de activare în cadrul autorităților politico-administrative, în plus, politizarea crescândă a personalului guvernamental îngreunând accesul tinerilor inspectorii ai IGF, care nu mai pot accede acest palier doar ca simpli experți.





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

ITALIA

1. Descrierea sistemului juridico-administrativ

Italia este o republică parlamentară al cărei sistem politic se bazează pe separarea puterilor în stat (Constituția Italiei⁹⁰, art. 1-5)⁹¹. Italia este republică parlamentară unitară din data de 2 iunie 1946, când, în urma unui referendum constituțional⁹², monarhia a fost abolită. Președintele Italiei este ales în funcție pentru un mandat unic, de șapte ani, de către camerele Parlamentului reunite în ședință comună.

Italia are un sistem de guvernare parlamentar, bazat pe un sistem de vot cu reprezentare proporțională. Parlamentul este bicameral, dar cele două camere, Camera Deputaților⁹³ și Senatul Republicii⁹⁴ au aceleași puteri. Camera Deputaților este alcătuită din 630 de deputați, repartizarea mandatelor făcându-se după circumscripții în raport de numărul alegătorilor astfel: 475 de membri sunt aleși cu majoritatea voturilor în cadrul circumscripțiilor uninominale ceea ce reprezintă de fapt 75% din numărul locuitorilor. Ceilalți 155 de membri sunt aleși în cadrul unor circumscripții multinominale în baza sistemului reprezentării proporționale. Conform art. 57, 58 și 59 din Constituția Italiei⁹⁵, Senatul Republicii are un număr variabil de membri, din care 315 sunt aleși prin sufragiu, iar un număr de asemenea variabil (actualmente 6) sunt senatori pe viață. Ambele camere sunt alese pentru maxim 5 ani, dar pot fi dizolvate înainte de expirarea termenului normal.

O particularitate a Parlamentului Italiei este reprezentarea acordată cetățenilor italieni cu domiciliul în străinătate: 12 deputați și 6 senatori aleși în patru circumscripții distincte ale diasporei. Senatul Italian este și el caracterizat de existența unui număr mic de senatori pe viață⁹⁵, numiți de președinte „pentru merite patriotice deosebite, în domeniile social, științific, artistic sau literar”. Fostii președinți sunt senatori pe viață din oficiu.

⁹⁰ Senato della Repubblica, Constituția Republicii Italiene, Biblioteca Italia, 2018 disponibilă online și la

<https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/Costituzione%20in%20lingua%20romena%20-%20Archivio.pdf> sau

http://www.integrazionemigranti.gov.it/guidemultilingua/Documents/Integrazione/Costituzione%20Italiana_li%20lingua%20romena_2013.pdf

⁹¹ Deși Constituția Italiei nu consacră expres principiul separației puterilor, acesta rezultând implicit din prevederile constituționale și din modalitatea de structurare a textului constituțional, așa cum precizează Ștefan Deaconu et al., *Codex Constituțional. Constituțiile statelor membre ale Uniunii Europene*, vol. I (București: Monitorul Oficial Publishing House, 2015), pp. 803-809.

⁹² Momentul care a făcută posibilă trecerea de la monarhie la republică.

⁹³ Din it. *La Camera dei Deputati*.

⁹⁴ Din it. *Il Senato della Repubblica*.

⁹⁵ Constituția Republicii Italia.





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

Caseta 1:

Constituția Italiei consacră cele trei puteri clasice în stat:

- legislativă;
- judiciară;
- executivă.

Puterea legislativă este exercitată de Parlamentul bicameral (*Parlamento*) format din Camera Deputaților (*La Camera dei Deputati*) și Senatul Republicii (*Il Senato della Repubblica*), cea executivă este exercitată de organul colegial al Consiliului de Miniștri (*Il Consiglio dei Ministri*), în fruntea sa aflându-se Președintele Consiliului de Miniștri (*Il Presidente del Consiglio dei Ministri*), iar puterea judecătorească este exercitată, similar sistemului judiciar român, de către Curtea de Casație și de restul instanțelor judecătorești stabilite de lege.

Sursa: pe baza Constituția Republicii Italia (<http://codex.just.ro>)

Prim-ministrul, denumit *Presidente del Consiglio dei Ministri*, este șeful guvernului. Primul ministru și cabinetul său sunt numiți de către președinte, dar trebuie să fie validat de ambele camere ale Parlamentului. **Deși organizarea guvernării este similară cu cea a majorității sistemelor parlamentare, primul ministru italian are mai puțină autoritate ca omologii săi din alte republici parlamentare.** Primul ministru nu poate cere dizolvarea Parlamentului și nu poate demite miniștri (acestea fiind prerogative exclusive ale președintelui) și are nevoie de un vot de aprobare din partea Consiliului de Miniștri – deținătorul puterii executive efective – pentru majoritatea activităților politice.

Italia, ca organizare administrativă, este împărțită în 20 de regiuni (*regioni*, singular *regione*) care se bucură de un grad de autonomie. Dintre acestea, cinci regiuni (Friuli-Venezia Giulia, Sardinia, Sicilia, Trentino-Tirolul de Sud și Valle d'Aosta) au statute speciale de autonomie politică, care le permit să adopte la nivel regional legi în anumite domenii.





Regiune	Capitală	Suprafață (km ²)	Populație
Abruzzo	L'Aquila	10.763	1.342.177
Valea Aostei	Aosta	3.263	128.129
Apulia	Bari	19.358	4.090.577
Basilicata	Potenza	9.995	587.680
Calabria	Catanzaro	15.080	2.011.537
Campania	Napoli	13.590	5.833.131
Emilia-Romagna	Bologna	22.446	4.429.766
Friuli-Venezia Giulia	Trieste	7.858	1.235.761
Lazio	Roma	17.236	5.724.365
Liguria	Genova	5.422	1.616.993
Lombardia	Milano	23.844	9.909.348
Marche	Ancona	9.366	1.564.886
Molise	Campobasso	4.438	319.834
Piemont	Torino	25.402	4.456.532
Sardinia	Cagliari	24.090	1.675.286
Sicilia	Palermo	25.711	5.050.486
Toscana	Florența	22.993	3.749.074
Trentino-Tirolul de Sud	Trento	13.607	1.036.639
Umbria	Perugia	8.456	906.675
Veneto	Veneția	18.399	4.936.197

Figura 1. Harta administrativă a Italiei

Fiecare regiune are un consiliu ales (*Consiglio Regionale*) și un comitet executiv regional (*Giunta Regionale*), condus de un președinte. *Giunta* este responsabilă în fața consiliului și îi este cerut să conducă regiunea în cazul în care nu reușește să păstreze încrederea consiliului. Forma de guvernământ este de aceea analoagă structurii guvernării naționale. Scopul principal al regiunilor este de a descentraliza instituțiile statului, iar în urma unei reforme din 2001 competențele regiunilor au fost lărgite.

Regiunile sunt împărțite mai departe în 110 provincii (*province*) sau orașe metropolitane (*città metropolitane*) și 8.100 de comune (*comuni*). Guvernele provinciale și comunale urmează aceleași principii - consilii și *giunte* conduse de președinți (sau de primari, în cazul comunelor).

Sistemul juridic italian se bazează pe dreptul roman, modificat de codul napoleonian și de statutele ulterioare. **Curtea Supremă de Casație⁹⁶ este cea mai înaltă instanță din Italia pentru apeluri în cazuri civile și penale.** Curtea Constituțională a Italiei (*Corte Costituzionale*) decide cu privire la constituționalitatea legilor și este o inovație postbelică.

Tradiția napoleoniană este păstrată, în primul rând, în Franța, însă și în alte state ca Spania sau țări din Sudul Europei, printre care și Italia. Ca alte sisteme continentale, legea este „mai degrabă un instrument al statului pentru a interveni în societate, decât un

⁹⁶ *Corte di Cassazione* sau *Corte Suprema di Cassazione*. Are sediul la Roma și este curtea supremă în sistemul judiciar, având rol de a analiza dacă hotărârile celorlalte instanțe au fost pronunțate în conformitate cu legea.



mijloc de rezolvare a conflictelor între diverși actori ai societății”⁹⁷. Relațiile între stat și cetățeni sunt reglementate printr-un sistem de drept public, administrația publică fiind strâns legată de acesta. Există, astfel, un sistem ierarhic complex format din constituție, statute, reglementări, note și circulare administrative care definesc scopul și conținutul activității administrației publice. Caracteristicile definitorii ale unui stat napoleonic sunt:

- organizarea unitară a statului;
- orientarea tehocrată înspre luarea deciziilor și un rol proeminent de formare a națiunii de către guvern⁹⁸.

În timpul dominației napoleoniene, sistemul dreptului administrativ al statelor italiene a fost influențat de modelul francez. Această influență s-a făcut simțită și după perioada Restaurăției și a proclamării Italiei ca regat (1861). Pe parcursul secolului al XX-lea, dreptul administrativ italian a cunoscut schimbări mult mai mari. Crizele continue care cuprindeau un stat cu sufragiu limitat, extinderea dreptului de vot, au condus la crearea unui „statopluri - clase”, care între alte lucruri, a urmărit să asigure protecția socială pentru clasele sărace⁹⁹.

Această schimbare a putut fi deja observată către sfârșitul secolului XIX, în special prin adoptarea legislației sociale și înființarea întreprinderilor publice. Creșterea intervenției în domeniul public a avut loc în paralel cu progresul tehnologic și revoluția industrială, care a dus la o creștere a numărului de oameni care se foloseau de serviciile publice.

Sistemul judiciar din Italia se bazează pe dreptul civil. Funcția de judecător, precum și cea de procuror public, sunt exercitate de membrii corpului magistraților. **Funcția administrativă este exercitată de Ministerul Justiției.**

Funcția judiciară poate fi împărțită în următoarele domenii:

- **drept civil și penal**, jurisdicția în materie civilă și comercială fiind exercitată de către magistrați care aparțin organizării judiciare, care se împarte în judecătoria pe de o parte, și magistrați ai biroului procurorului public pe de cealaltă parte, îndeplinind rolurile judecătorilor și, respectiv, a anchetatorilor;
- **drept administrativ**, jurisdicția în materie administrativă fiind exercitată de către instanțele administrative (*Tribunali Amministrativi Regionali* sau TAR) și de către Consiliul de Stat¹⁰⁰ (*Consiglio di Stato*);

⁹⁷ Knill, *The Europeanisation of National Administrations: Patterns of Institutional Change and Persistence*, 2001, New York: Cambridge University Press, p. 65.

⁹⁸ Painter, Martin and Peters, Guy, “Administrative Traditions in Comparative Perspective: Families, Groups and Hybrids” in Painter, Martin and Peters, Guy (eds.) *Tradition and Public Administration*, Palgrave Macmillan, 2010, p. 22.

⁹⁹ M.S Giannini, *Drept administrativ*, 1970, Milano, vol 1, p.45 și urm.

¹⁰⁰ Conform Constituției Italiei, art. 100, Consiliul de Stat este organismul consultativ juridic-administrativ și de protecție a justiției în administrație.





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

- **drept contabil**, jurisdicția în cauzele privind contabilitatea fiind exercitată de către Curtea de Conturi a Italiei (*Cortedeiconti*). Biroul procurorului general al acesteia se află în cadrul aceleiași instanțe;
- **drept militar**, jurisdicția în materie militară fiind exercitată de către instanțele militare, curțile de apel militare, curțile de supraveghere militare, procurori militari din cadrul instanțelor militare, procurori generali militari din cadrul curților de apel militare și de către procurorul general militar din cadrul Curții de Casație;
- **drept fiscal**, jurisdicția în materie fiscală fiind exercitată de către Comisiile Fiscale Provinciale și Comisiile Fiscale Regionale.

Ceea ce este de remarcă, totuși, în contrast puternic cu Marea Britanie, în Italia, ca și în alte state de drept napoleonic, migrația între funcția publică și cea politică este permisă și nu ridică niciun fel de probleme legale, deoarece legile ce reglementează funcția publică exclud, fără echivoc, orice ambiguitate privind conflictul între cele două roluri, indiferent dacă ocupantul funcției și-a manifestat sau nu vreo preferință politică. Toate rolurile funcției publice sau de demnitate publică se subordonează și sunt determinate de o tradiție legalistă, etatistă.

Așadar, nu putem spune că ideea de independență a judecătorilor este o cucerire a democrației, ci a moralei, astfel încât hotărârile judecătorești, sentințele, condamnările să nu fie afectate de interesele celui care deține putere, iar pentru ca imparțialitatea judecătorului să fie credibilă trebuie ca acesta să nu poată fi influențat și nici chiar bănuțit că este influențat de vreo preferință, indiferent de natura acestei preferințe.

Izvoarele de drept din Italia sunt, în ordinea importanței:

- Constituția;
- legile (codurile și alte legi parlamentare, legi regionale);
- regulamentele;
- dreptul cutumiar.

Un referendum poate fi un izvor de drept, dacă acesta abrogă (anulează) o lege anterioară. Legislația este deschisă interpretării, iar jurisprudența poate influența deciziile ulterioare. Cu toate acestea, jurisprudența nu este obligatorie, deoarece Italia are un sistem de drept civil în care legislația scrisă pozitivă reprezintă principalul ghid pentru cei care o interpretează.

Constituția reprezintă principalul izvor de drept. Este elaborată de o putere constitutivă și poate fi modificată numai prin intermediul unei proceduri speciale - mult mai complexă decât cea necesară pentru modificarea legilor de drept comun.

Legile parlamentare reprezintă rezultatul dezbaterilor desfășurate atât în *Camera dei Deputati* (camera inferioară), cât și în *Senato* (camera superioară) și trebuie puse în

*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

aplicare și respectate pe întregul teritoriu al Italiei. Sunt excluse legile speciale adoptate pentru anumite teritorii sau evenimente - de exemplu, ca răspuns la un cutremur.

Legile regionale au putere juridică numai pe teritoriul regiunii în cauză și conțin dispoziții privind numai anumite aspecte. În anumite domenii, legile regionale pot fi integrate în legile statului (dacă există) sau pot deveni exclusive (în absența unei reglementări naționale) - în ceea ce privește comerțul, educația, cercetarea științifică, sportul, porturile și aeroporturile, securitatea ocupațională și bunurile culturale.

Regulamentele reprezintă instrumente care conțin norme detaliind punerea în aplicare a legilor, atât naționale, cât și regionale.

De obicei, instituțiile responsabile de adoptarea normelor juridice sunt Parlamentul și consiliile regionale. În situații speciale, guvernul poate adopta legi (cu confirmări/modificări ulterioare efectuate de parlament). Acest lucru se poate realiza numai în cazuri de urgență sau atunci când Parlamentul a delegat puterea. În mod normal, regulamentele sunt emise de către guvern sau consiliile regionale împreună cu detalii privind punerea în aplicare a legilor.

Procesul normal de adoptare a unei legi constă în trei etape:

- **inițierea:** această prerogativă aparține guvernului, fiecărui parlamentar, grupurilor de alegători (cetățeni), consiliilor regionale și unor instituții speciale;
- **dezbaterile și supunerea la vot:** acestea pot avea loc diferite moduri, în funcție de normele interne ale parlamentului;
- **promulgarea și publicarea:** constă în promulgarea de către Președintele Republicii Italiene și publicarea în monitorul oficial.

Constituția învestește Ministerul Justiției cu autoritatea de a administra instanțele judecătorești datorită funcției, rolului și relației sale speciale cu corpul magistraților. După un examen public deosebit de dificil, magistrații sunt repartizați pe instanțe într-un anumit domeniu de competență, conform opțiunii acestora. Aceștia nu pot fi repartizați, promovați, revocați din funcție, transferați sau pedepsiți fără deliberările Consiliului Superior al Magistraturii (*Consiglio Superiore della Magistratura* - CSM) și cu garanții speciale de protecție.

Toate situațiile privind magistrații trebuie să fie evaluate de către Consiliul Superior al Magistraturii care protejează independența magistraților și a statutului acestora. Președintele Republicii Italiene este și președintele Consiliului Superior al Magistraturii.

Ministerul Justiției își îndeplinește funcțiile administrative și organizatorice la două niveluri:

- în cadrul structurilor centrale (*dipartimenti*), în principal în Roma și, în cazul domeniilor speciale de competență, și în secțiile locale;



- în cadrul birourilor judiciare, tribunalelor, instanțelor etc.¹⁰¹

Magistrații care au rolul de procurori publici în cadrul proceselor sunt:

- prim-procurorii din instanțele în prim grad de jurisdicție (*procuratore della Repubblica presso il Tribunale*) și adjuncții acestora (*sostituti procuratori*);
- prim-procurorii din instanțele în al doilea grad de jurisdicție (*procuratore generale presso la Corte d'appello*) și adjuncții acestora (*sostituti procuratori generali*);
- procurorul general al curții supreme (*procuratore generale presso la Corte di cassazione*) și adjuncții acestuia (*sostituti procuratori generali*).

Tabel nr. 1: Ierarhizarea instanțelor

	Jurisdicție civilă	Jurisdicție penală	Instanță pentru minori	Jurisdicție penală
Prim grad de jurisdicție	Judecătorul de pace	Judecătorul de pace	Tribunalul pentru minori	Oficiul penal/ Tribunalul penal
Al doilea grad de jurisdicție	Tribunalul	Tribunalul	Secție specializată a Curții de Apel	Tribunalul penal
	Curtea de Apel	Curtea de Apel		
Încălcarea legii	Curtea Supremă (sau Curtea de Casație)	Curtea Supremă (sau Curtea de Casație)	Curtea Supremă (sau Curtea de Casație)	Curtea Supremă (sau Curtea de Casație)

Sursa: Ierarhie realizată pe baza informațiilor prezentate mai sus.

¹⁰¹ În cadrul principalelor tribunale, există și secții speciale. Curțile cu jurați (*Corti d'assise*) sunt formate din doi judecători profesioniști și șase jurați. Jurații sunt aleși din rândul cetățenilor în vederea desfășurării acestei activități pentru perioade scurte de timp, cooperării și reprezentării diverselor sectoare ale societății. Aceste instanțe pronunță hotărâri privind delictele grave (crime, atacuri grave și alte delictes similare).

Caseta 2:

ORGANIZAREA INSTANȚELOR JUDECĂTOREȘTI

Funcția administrativă este responsabilă și de personalul repartizat serviciilor judiciare. La nivelul superior al instanțelor (sau al birourilor procurorilor publici) sunt:

- un magistrat principal, care conduce corpul magistraților și are ultimul cuvânt în deciziile biroului;
- un manager al instanțelor (*dirigente*) care se dedică organizării serviciilor judiciare pentru asistența publică și internă pentru judecători și procurori. Dirigente este poziția cea mai înaltă în ierarhia personalului administrativ.

Instanțele sunt organizate după cum urmează:

- instanțe de prim grad de jurisdicție;
- instanțe în al doilea grad de jurisdicție și
- instanțe în al treilea grad de jurisdicție.

Instanțe de prim grad de jurisdicție

- judecătorii de pace (*Giudici di pace*) - care includ judecători de pace (și nu judecători profesioniști). Aceștia audiază cauze minore în materie civilă și penală;
- curți de justiție sau tribunale (*Tribunali*) - audiază cauze mai grave;
- oficiul penal (*Ufficio di sorveglianza*) - audiază în prim grad de jurisdicție cauzele în materie de justiție penală (chestiuni referitoare la deținuți, condamnări etc.);
- instanța pentru minori (*Tribunale per i minorenni*).

Instanțe în al doilea grad de jurisdicție

Pentru a contesta hotărârea judecătorească pronunțată în instanța de prim grad de jurisdicție pe baza motivelor și interpretării legii:

- curțile de apel (*Corte d'appello*);
- tribunalele penale (*Tribunale di sorveglianza*) - instanțe în al doilea grad de jurisdicție (și, în anumite cauze speciale, instanțe în prim grad de jurisdicție) pentru cauzele în materie de justiție penală.

Instanțe în al treilea grad de jurisdicție

Pentru recursurile pentru încălcarea unei legi la cel mai înalt nivel are jurisdicție Curtea Supremă (*Corte di cassazione*) - cu competență globală și instanță finală.



UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

În Italia, rolul procurorului public îl dețin magistrații de carieră, care își exercită funcțiile sub supravegherea directorului biroului. Acest tip de ierarhie se aplică numai birourilor procurorilor publici.

Deși nu există o definiție acceptată universal a conceptului de „independență a justiției” sau „independență a magistraturii”, putem descifra, totuși, trei factori ce ar putea influența gradul de independență a justiției, și anume:

- de natură personală;
- de natură legală și
- de natură financiară.

Astfel, am putea spune că independența internă este în realitate rezultatul conștiinței magistratului, iar independența externă ar fi determinată de existența unor garanții constituite într-un sistem legal, corect și democratic, de numire, promovare, perfecționare, salarizare, garanții sociale etc. Așadar, am putea spune că independența justiției nu este o valoare prin ea însăși, dar trebuie asigurată pentru a garanta imparțialitatea magistratului care, într-adevăr, reprezintă cea mai înaltă valoare necesară aplicării justiției.

La fel de importantă este garantarea independenței judecătorilor prin norme juridice, respectiv prin Constituție și legi organice. Este de datoria instituțiilor guvernamentale să asigure independența judecătorilor. Puterea legislativă și puterea executivă trebuie să se abțină de la măsuri care ar periclita această independență.

Caseta 3:

Conform Constituției, răspunderea pentru organizarea și funcționarea serviciilor judiciare îi revine Ministerului Justiției, fără a aduce însă atingere autorității Consiliului Superior al Magistraturii asupra sistemului judecătoresc.

Administrarea justiției este supravegheată de Consiliul de Stat, acesta având rolul de organism consultativ juridico-administrativ.

Sursa: pe baza Constituției Republicii Italia (<http://codex.just.ro>)



2. Analiza prevederilor legislative privind cele două teme vizate de studiu

i. *Instituția avertizorului în interes public*

În Italia, protecția pentru avertizorii din sectorul public a fost introdusă în Textul Unic al Angajatului din Sectorul Public¹⁰² prin Legea anticorupție¹⁰³ care a intrat în vigoare pe 28 decembrie 2012¹⁰⁴.

Caseta 4:

Principalele caracteristici ale dispozițiilor privind protecția avertizorilor sunt:

- **definirea avertizorului:** dispoziția se referă la angajatul în sectorul public care este martor la acțiuni ilegale în cadrul activităților profesionale, cu toate că o definiție mai clară nu este furnizată;
- **obiectul avertizării:** dispoziția nu conține o definiție specifică, dar se referă la acțiuni nelegale. Ghidurile elaborate de Autoritatea Națională Anticorupție menționează că acțiunile nelegale includ: atingeri aduse persoanelor, abuzul de putere în vederea obținerii de avantaje personale, funcționarea greșită a administrației ca urmare a abuzului funcției publice în interes personal;
- **canale de avertizare:** plângeri interne către Responsabilul cu Prevenirea Corupției (*Responsabile della Prevenzione della Corruzione*). Canalele externe sunt către Autoritatea Juridică, Biroul Național de Audit sau Autoritatea Națională Anticorupție. Între canalele externe și interne nu există o ierarhie; de asemenea, ierarhia lipsește și între diferitele canale externe;
- **anonimitate și/sau confidențialitate:** anonimitatea nu este garantată, confidențialitatea este asigurată conform legii, cu excepția cazurilor penale.

Sursa: Legea Anticorupție nr. 190/2012.

Legea anticorupție din Italia cere fiecărei entități publice să numească un Responsabil cu Prevenirea Corupției (*Responsabile della Prevenzione della Corruzione*)¹⁰⁵. Acesta este responsabil, printre altele, cu preluarea plângerilor de comportament inadecvat venite de la avertizori. De asemenea, el trebuie să întocmească un raport anual către Autoritatea Națională Anticorupție cu privire la activitățile anticorupție din entitatea respectivă. Acest raport trebuie să conțină următoarele informații:

¹⁰² Decretul de Lege nr. 165 din 30 Martie 2001, art. 54bis.

¹⁰³ Legea nr. 190 din 6 Decembrie 2012, art. 1, 51.

¹⁰⁴ *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana* (Monitorul Oficial), disponibil la <http://www.gazzettaufficiale.it/>.

¹⁰⁵ Legea nr. 190 din 6 Decembrie 2012, art. 1,7.

- dacă entitatea a elaborat o procedură de recepționare a plângerilor venite de la avertizori;
- canalele de comunicare specifice (e-mail, sistem informatic, etc.);
- motivele pentru care nu a fost elaborată procedura (dacă este cazul);
- dacă au fost făcute plângeri;
- câte plângeri au fost făcute;
- dacă au fost primite plângeri anonime sau pe canale externe;
- propuneri de întărire a procedurii de protecție a avertizorilor.

La sfârșitul anului 2017 a fost adoptată în Italia Legea nr. 179/2017¹⁰⁶ - Legea avertizorilor, care are ca obiect „măsurile de protecție a persoanelor care denunță infracțiuni sau neregularități de care află în timpul relațiilor de muncă în sectorul public sau privat”.

Caseta 5:

Legea nr. 179/2017 vine în completarea legii anticorupție nr. 190/2012, care prevedea deja protecția funcționarilor publici care denunțau comportamente neadecvate funcției și statutului de funcționar public.

De asemenea, legea modifică și completează anumite prevederi valabile atât în sectorul public, cât și în cel privat. Modificările aduse de Legea nr. 179/2017 vizează protecția expresă împotriva consecințelor care decurg direct sau indirect de pe urma avertizărilor angajaților sau managerilor instituțiilor publice, entităților economice publice sau a angajaților companiilor private, furnizorilor de bunuri sau servicii către instituțiile publice, care raportează comportamente neadecvate la locul de muncă. Astfel, aceștia sunt protejați împotriva retrogradării din funcție, concedierii, sancțiunilor sau măsurilor organizaționale care au efecte negative asupra condițiilor de lucru.

ii. Instituția pantouflage-ului

În Italia există o legătură la nivel juridic între Legea nr. 165/2001¹⁰⁷, care guvernează raporturile de muncă din cadrul administrației publice, și Legea anticorupție nr. 190/2012. Astfel, în urma adoptării Legii nr. 190/2012, au fost afectate dinamica ocupării forței de

¹⁰⁶ Legea nr. 179 din 2017 - *Dispoziții privind protecția celor care semnalează comiterea de infracțiuni sau abateri în timpul unui raport de muncă sau de serviciu în sectorul public sau privat* - Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarita' di cui si ano venuti a conoscenza nel l'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato (17G00193) (GU Serie Generale n.291 del 14-12-2017).

¹⁰⁷ Așa cum menționam în secțiunea anterioară, invocând Decretul legislativ nr. 165/2001.



UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

muncă în sectorul public, în special specificul funcțiilor manageriale, precum și modul în care aceste funcții sunt atribuite. Justificarea acestei abordări se regăsește în faptul că prevenirea corupției se face prin limitarea accesului la funcții publice a persoanelor care sunt în situația de a li se contesta imparțialitatea¹⁰⁸.

În ceea ce privește *pantouflage*-ul, sunt relevante reglementările introduse de Legea nr. 190/2012. Astfel, art. 1 alin. (42) lit. l.) din Legea anticorupție completează art. 53 din Legea nr. 165/2001 cu paragraful 16 introducând clauza anti-*pantouflage*¹⁰⁹. Acest scurt paragraf este cel care constituie fundamentul legal pentru interzicerea practicilor *pantouflage*-ului.

Caseta 6:

Pantouflage-ul (*divieto di pantouflage*) este reglementat de art. 53 alin. (16) din Legea nr. 190/2012.

În legislația italiană, prin termenul *pantouflage* se înțelege „trecerea înalților oficiali de stat la companii din sectorul privat”.

Conform reglementării, este interzisă, pentru trei ani de la părăsirea administrației, stabilirea unor relații de muncă între foștii funcționarii publici și companii private care au fost vizate de activitatea acestora pe perioada exercitării funcției publice. Această interdicție vizează potențiala exploatare de către angajatul în sectorul public a cunoștințelor care privesc dinamica organizațională a instituțiilor publice, respectiv a prietenilor condiționate, în vederea obținerii unor avantaje patrimoniale sau nepatrimoniale.

3. Autoritățile însărcinate să aplice dispozițiile legale

Decretul lege nr. 90/2014, devenit ulterior Legea nr. 114/2014, a înlocuit Autoritatea pentru Supravegherea Contractelor Publice de Muncă (*Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture* - AVCP) cu Autoritatea Națională Anticorupție (*Autorità Nazionale Anti-Corruzione* - ANAC) și a decis transferul responsabilităților pentru supravegherea contractelor publice către aceasta, reprojctându-i astfel misiunea instituțională. Acest lucru se materializează prin prevenirea corupției în instituțiile din administrația publică, prin implementarea transparenței în toate aspectele care țin de management, precum și prin activitatea de supraveghere în domeniul contractelor publice. Activitatea ANAC vizează fiecare sector al administrației publice în care se pot dezvolta fenomene de corupție, evitând în același timp proceduri de agravare cu repercusiuni negative asupra cetățenilor și întreprinderilor,

¹⁰⁸ Merloni F., *Inconferibilità e incompatibilità degli incarichi*, Libro dell'anno del Diritto - Treccani, in www.treccani.it, 2014.

¹⁰⁹ Mattarella B.G., *Nomine pubbliche e pantouflage: il caso Beaufret*, in Giorn. dir. amm., I, 1997, p. 927.





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

directionând comportamentul și activitățile angajaților publici, cu măsuri consultative și de reglementare¹¹⁰.

Cheia activității noi ANAC este, în viziunea exprimată în prezent, aceea a supravegherii în vederea prevenirii corupției prin crearea unei rețele de colaborare atât în cadrul instituțiilor publice, cât și între acestea. Totodată, sunt vizate creșterea eficienței în utilizarea resurselor și reducerea controalelor formale, care implică sarcini procedurale și cresc de fapt costurile administrației publice fără a crea valoare pentru cetățeni și companii.

Serviciile oferite de ANAC sunt împărțite în două categorii¹¹¹:

- serviciile referitoare la contractele publice;
- servicii referitoare la anticorupție și transparență.

Serviciile din sectorul contractelor publice permit cetățenilor și operatorilor de pe piața achizițiilor publice - entități contractante, instituții publice, organisme de certificare a companiilor și operatori economici - să achiziționeze sau să transmită informații despre acest sector. În cazul serviciilor referitoare la anticorupție și transparență, ANAC este responsabilă cu elaborarea și implementarea Planului Național Anticorupție¹¹². Mai mult, ANAC este responsabilă și cu supervizarea adoptării Planurilor Anticorupție sau Codurilor de Conduită de către fiecare entitate publică, inclusiv de către companiile controlate de stat.

Prin urmare, în conformitate cu legislația avertizorilor din Italia, Autoritatea Națională Anticorupție are competență cu privire la recepționarea denunțurilor externe. Costurile sistematice¹¹³ ale Autorității cu instalarea canalului extern bazat pe un sistem IT s-au ridicat la 90.000 Euro, în timp ce costurile incrementale¹¹⁴ au fost estimate la 254.795 euro pe an. Autoritatea Națională Anticorupție a primit 200 avertizări în anul 2015 și a alocat o echipă de trei persoane care să le analizeze¹¹⁵.

¹¹⁰ <http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/Autorita>.

¹¹¹ <https://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/Servizi/ServiziOnline>.

¹¹² În conformitate cu Legea națională anticorupție nr. 190/2012.

¹¹³ Costurile sistematice sunt costuri apărute din achiziția, instalarea, utilizarea și mentenanța unui sistem, indiferent de numărul avertizărilor cf. European Commission, Estimating the Economic Benefits of Whistleblower Protection in Public Procurement Final Report, Milieu Ltd, July - 2017, disponibil la <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8d5955bd-9378-11e7-b92d-01aa75ed71a1/language-en> - pag. 34.

¹¹⁴ Conform aceleiași surse de mai sus, costurile incrementale sunt definite ca fiind acele costuri specifice sesizărilor, care în absența acestora nu ar apărea.

¹¹⁵ European Commission, Estimating the Economic Benefits of Whistleblower Protection in Public Procurement Final Report, Milieu Ltd, July - 2017, disponibil la <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8d5955bd-9378-11e7-b92d-01aa75ed71a1/language-en>.





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

4. Evidențierea mecanismelor de monitorizare și control al respectării acestor interdicții, precum și a cadrului sancționator

Pentru a garanta siguranța potențialilor avertizori de integritate și confidențialitatea informațiilor dezvăluite, normele permit dezvăluirea informațiilor fie la nivel intern al organizației în cauză, fie direct autorităților naționale competente, precum și instituțiilor, organismelor sau agențiilor europene.

De asemenea, reglementările interzic în mod explicit represaliile și introduc măsuri de protecție pentru a împiedica suspendarea, retrogradarea și intimidarea sau confruntarea avertizorului cu alte forme de represalii. Cei care oferă sprijin avertizorului, cum ar fi facilitatorii, colegii sau rudele, sunt de asemenea protejați. În prezent, doar 10 țări din Uniunea Europeană (Franța, Ungaria, Irlanda, Italia, Lituania, Malta, Olanda, Slovacia, Suedia și Regatul Unit) oferă o protecție juridică completă¹¹⁶. În celelalte țări, protecția este doar parțială sau se aplică anumitor sectoare sau categorii de angajați.

În cazul Italiei, pe baza legislației menționate în secțiunea anterioară, specifică anticorupției (la bază fiind Legea nr. 190/2012), există un mecanism dublu de monitorizare, care implică două niveluri:

- Nivelul 1: ANAC adoptă Planul Național Anticorupție (PNA);
- Nivelul 2: Fiecare entitate publică stabilește pe trei ani un plan de prevenire a corupției și de transparență¹¹⁷ care să urmărească pilonii Planului Național Anticorupție, și anume: analiza și evaluarea riscurilor de corupție și măsuri de prevenire a acestora (incluzând măsuri de semnalare a abuzurilor - whistleblower și măsuri privind conflictul de interese, în special în cazul încetării relațiilor de muncă - *pantouflage*).

i. Instituția avertizorilor în interes public

În conformitate cu Legea avertizorilor - Legea nr. 179/2017 care vizează „măsuri de protejare a persoanelor care denunță infracțiuni sau neregularități de care află în timpul relațiilor de muncă în sectorul public sau privat” - în cazul în care avertizorul suferă de pe urma unor măsuri luate împotriva sa ca urmare a unei raportări, acesta poate notifica Autoritatea Națională Anticorupție direct, fie prin intermediul sindicatului, în vederea evaluării cazului de încălcare a drepturilor salariatului. Autoritățile competente vor fi informate, iar, la nevoie, angajatorul va fi sancționat.

¹¹⁶ <https://www.europarl.europa.eu/news/ro/press-room/20190410IPR37529/noi-reguli-europene-pentru-protectia-avertizorilor-de-integritate>.

¹¹⁷ După datele oferite de site-ul ANAC, care are rol de monitorizare și control, prima perioadă de implementare a acestor planuri a vizat 2013-2015. De altfel, PNA a fost elaborat în 2013 (actualizări au fost realizate în 2015, devenind PNA 2015), pe baza Legii 190/2012, fiind disponibil, pe site-ul ANAC la <file:///D:/Downloads/PNA.2013.pdf> sau http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/Attivitadocumentazione/Anticorruzione/PianoNazionaleAnticorruzione/_piani?id=7bac8baf0a77804244cfd88ec4fb0248.





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

Legea dispune că angajatorul împotriva căruia s-a formulat plângerea trebuie să demonstreze că nu a luat măsuri discriminatorii sau represalii împotriva angajatului. Cu toate acestea, protecția avertizorilor nu se aplică în cazul denunțurilor calomnioase, defăimătoare sau care în urma investigației scot la iveală comportamente neadecvate sau neglijente ale avertizorului însuși. În absența bunei credințe, avertizorul poate fi demis fără preaviz.

Caseta 7:

Legislația în domeniul avertizorilor prevede reguli precise pentru limitarea dezvoltării identității avertizorului în proceduri penale, civile sau disciplinare, care pot fi inițiate ca urmare a denunțului. Autoritatea Națională Anticorupție trebuie să emită în viitorul apropiat directive privitoare la garantarea confidențialității denunțurilor în toate fazele investigațiilor.

Legea avertizorilor aduce o reală inovație în sectorul privat, dispunând anumite cerințe cu caracter obligatoriu pentru companiile care au ales să implementeze un model organizațional de management și supraveghere conform Decretului legislativ nr. 231/2001 (așa numitul Model 231). Modelul 231 este un program complex de conformitate, care exclude răspunderea corporativă pentru infracțiuni comise de persoane în interesul și spre beneficiul companiei. Adaptarea acestui model este opțională pentru majoritatea companiilor private.

Legea avertizorilor modifică Decretul nr. 231/2001, prin introducerea obligativității existenței unor canale de comunicare, care să permită, în vederea protejării integrității companiei, elaborarea de rapoarte detaliate asupra conduitelor nelegale. Aceste canale trebuie să garanteze confidențialitatea avertizorului. Legea prevede sancțiuni pentru companiile care nu reușesc să protejeze avertizorii, dar și pentru angajații care fac denunțuri nefondate.

De asemenea, legea dispune protecția specifică a avertizorilor din sectorul privat împotriva măsurilor cu caracter discriminatoriu survenite ca urmare a unei raportări. În special, asemenea măsuri pot fi notificate către autoritățile de muncă (*Ispettorato del Lavoro*) sau sindicatelor. Orice măsură luată contra avertizorului este declarată nulă de drept, dacă angajatorul nu poate să demonstreze că respectivele acțiuni nu sunt legate de actul de avertizare.

ii. *Instituția pantouflageului*

Prin modificarea art. 53 din Decretul legislativ nr. 165/2001 a fost introdusă clauza anti-*pantouflage*, așa cum am subliniat și în secțiunea legislativă.

Prin interzicerea *pantouflage*-ului se exclude posibilitatea pentru foștii angajați din instituțiile publice de a stabili relații de muncă sau profesionale cu subiecți privați, pentru





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

o perioadă de trei ani începând de la încetarea relației cu administrația publică. Acest termen derivă din necesitatea de a echilibra cerința de imparțialitate cu interesul lucrătorilor și / sau al profesioniștilor de a menține relații cu entitățile private.

Planul național anticorupție (PNA) a stabilit că legea urmărește să împiedice angajatul să poată profita de situații de muncă avantajoase, dacă acestea contravin intereselor entității publice în care a lucrat înainte. Mai precis, legea urmărește să prevină apariția conflictelor de interese. În acest sens, PNA¹¹⁸ prevede clar identificarea unor măsuri care să reglementeze conflictul de interese, respectiv *pantouflage*-ul, mai exact interdicțiile în anumite activități sau misiuni anterioare și interdicțiile după încetarea relațiilor de muncă. Implementarea PNA se realizează de către ANAC prin monitorizarea și controlul entităților publice, vizând și *pantouflage*-ul. Mai mult, pe 29 octombrie 2019 a fost publicată Hotărârea Consiliului de Stat nr. 7411 prin care ANAC este organismul competent în materie de *pantouflage*, având atribuții pe evaluarea și sancționarea cazurilor¹¹⁹.

Contractele și sarcinile conferite cu încălcarea interdicției din art. 53 alin. (16b) sunt lovite de nulitate. Referirea la nulitate este pe deplin rezonabilă, chiar dacă legislația anticorupție are ca scop protejarea interesului general al unei administrații publice transparente și corecte¹²⁰. Natura interesului protejat de legislația anticorupție a asigurat că alegerea legiuitorului național nu ar putea fi decât aceea de a sancționa prin nulitate acordurile stipulate ca urmare a unei conduite corupte, fiind o „sancțiune menită să protejeze interesele generale ale legii, cu valori considerate fundamentale pentru organizația socială”¹²¹. Sancțiunea civilă a nulității este însoțită și de o sancțiune prohibitorie: lucrătorul sau profesionistul nu poate semna (în orice calitate) contracte cu administrațiile publice în următorii trei ani și, în plus, va fi obligat să ramburseze orice remunerație primită.

5. Exemple de bune practici, studii de caz

Bune practici: adoptarea unor măsuri, politici și practici preventive anticorupție

1. Sancțiuni administrative între 1.000 și 10.000 de euro în cazul în care nu se adoptă planuri de prevenire anticorupție¹²².

¹¹⁸ Disponibil pe site-ul ANAC la

http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/Attivitadocumentazione/Anticorruzione/PianoNazionaleAnticorruzione/_piani?id=7bac8baf0a77804244cfd88ec4fb0248.

¹¹⁹ Hotărârea este disponibilă la

<http://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anacdocs/Attivita/Atti/ComunicatiPresidente/2019/Com.Pres.30.10.19.Pantouflage.pdf>.

¹²⁰ Savino M., La nuova disciplina della trasparenza amministrativa, in Giorn. dir. amm., IX, 2013, pp. 795 ss.; NATALINI A. - VESPERINI G., Il big bang della trasparenza, Napoli, 2015.

¹²¹ Decizia Curții de Casație nr. 26242 din 12 Decembrie 2014.

¹²² Planurile vizează programe de transparență și coduri de conduită pentru angajații din sectorul public, contribuind astfel la asigurarea transparenței în procesele derulate și elaborarea de proceduri privind combaterea corupției.





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

Planurile se adoptă de către entitățile publice, inclusiv de către companiile publice și sunt elaborate pe perioade de 3 ani. Această măsură este obligatorie, fiind prevăzută de Legea nr. 190/2012 „Dispoziții pentru prevenirea corupției în administrația publică”, care, de altfel, stipulează și aplicarea sancțiunilor administrative de către ANAC. De asemenea, măsurile sunt aplicate și în cazul în care nu se publică aceste planuri în secțiunea denumită „*Amministrazione trasparente*”.

Un exemplu în acest sens sunt municipalitățile care adoptă Planuri de prevenire a corupției¹²³, cu scopul de a evalua nivelul de expunere a funcționarilor la riscul corupției și stabilirea unor modalități de intervenție menite să prevină acest risc. Acestea sunt adoptate în conformitate cu PNA, în contextul Legii nr. 190/2012. Planul stabilește procedurile pentru selectarea și instruirea angajaților responsabili cu gestionarea activităților care prezintă un grad ridicat de expunere la corupție. Secretarul general, aflat în serviciul municipalității, devine manager municipal pentru prevenirea corupției, fiind numit prin decretul primarului. Rolul acestuia este de a asigura transparența în procesele derulate și elaborarea de proceduri privind combaterea corupției.

Printre aspectele avute în vedere la elaborarea acestor strategii se numără și stabilirea și dezvoltarea mecanismelor de detectare timpurie a faptelor de corupție sau a situațiilor cu caracter etic și deontologic îndoielnic.

2. Reglementarea pantouflage-ului

Legea națională anticorupție stipulează clar identificarea măsurilor de prevenire a situațiilor de *pantouflage*, iar ANAC are competența de sancționare conform Hotărârii adoptate în octombrie 2019, așa cum am arătat mai sus.

3. Pregătirea profesională a angajaților din sectorul public cu tematică privind etica și legalitatea acțiunilor

Legea italiană anticorupție are în vedere instruirea personalului cu privire la aspecte de etică și legalitate a acțiunilor angajaților în sectorul public, în domenii cu expunere mare la corupție¹²⁴. Cu toate că instruirea nu este specifică protecției avertizorilor, în practică anumite entități publice au inclus acest subiect în activitățile de instruire și protecție împotriva faptelor de corupție. Municipalitatea orașului Milano a asigurat instruirea a 629 manageri și 7.255 angajați în perioada 2014-2015. Sesiunile de pregătire profesională au fost pregătite în parteneriat cu filiala italiană a Transparency International și cu juriștii companiei de consultanță Dasein pentru un cost total de 24.200 Euro.

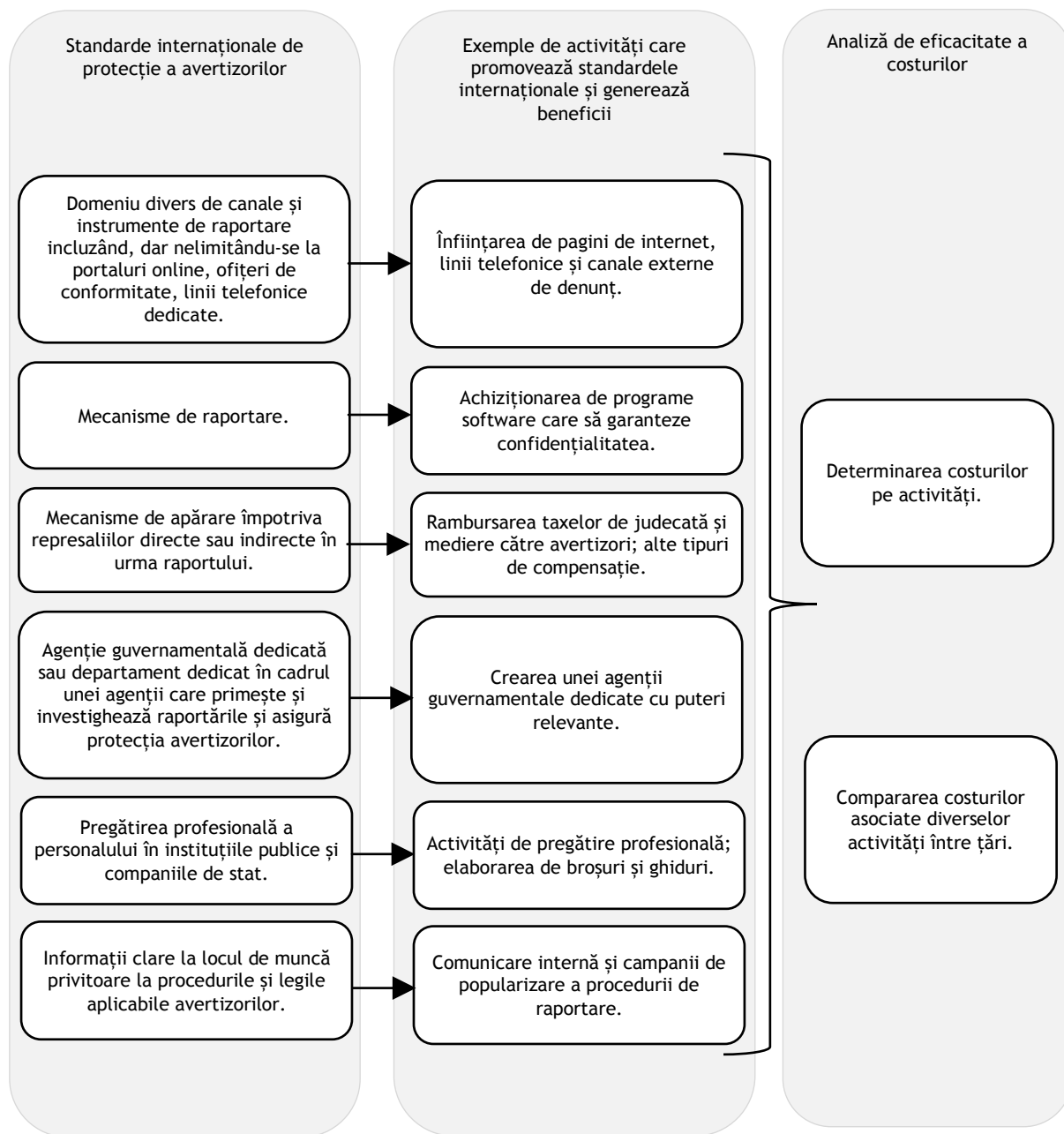
¹²³ Mai multe detalii se regăsesc și în planul orașului (2017-2019) disponibil la https://www.comunedipisticci.it/phocadownload/2017/osservazioni_PTPC_2017_2019/ptpc_2017_2019_schem_a.pdf.

¹²⁴ Legea nr. 190 din 6 Decembrie 2012, art. 1, 11.



Astfel, subiectul avertizorilor a fost inclus în sesiunile de pregătire profesională¹²⁵ ca mijloc de îmbunătățire a legalității.

Mai jos, prezentăm și un model privind ciclul de pregătire.



¹²⁵ Spre exemplu, Ministerul Economiei și Finanțelor din Italia a oferit tuturor angajaților pregătire profesională pe tema luptei împotriva corupției urmată de un test. Trainingul online a avut în vedere și o secțiune specifică protecției avertizorilor. Costul estimat pentru pregătirea programului este de 2.246 Euro.



UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

REGATUL ȚĂRILOR DE JOS (OLANDA)

1. Descrierea sistemului juridico-administrativ

Regatul Țărilor de Jos (Olanda) este o monarhie constituțională cu un sistem de guvernare parlamentar. Între Olanda și Antilele Olandeze, precum și între Olanda și Aruba există o legătură constituțională asemănătoare cu cea a statelor federale cu federația, beneficiind de o largă autonomie¹²⁶.

Țările de Jos au ales în 1982 să revizuiască aproape în întregime Constituția din 1814, care deja cunoscuse modificări importante, de exemplu în 1848 și 1917. Fără îndoială, principiile monarhiei parlamentare le-au asigurat o remarcabilă continuitate constituțională¹²⁷.

Șeful statului este monarhul, care ocupă tronul printr-o succesiune ereditară (în baza Constituției Regatului Țărilor de Jos, regalitatea este caracterizată ca fiind ereditară, prin succesorii legitimi ai Regelui Willem I, Prinț de Orange-Nassau). Regele numește miniștrii și prim-ministrul (aceștia formează Consiliul de Miniștri), numește secretarii de stat, semnează legile și decretul¹²⁸.

Autoritatea legislativă în Olanda este reprezentată de Statele Generale, denumire sub care este organizat și funcționează Parlamentul. Acesta este compus din două Camere: Prima Cameră, care cuprinde 75 de senatori și a Doua Cameră, care cuprinde 150 de deputați. Durata mandatului este de patru ani. Deputații sunt aleși prin sistemul reprezentării proporționale prin vot secret și direct, iar senatorii sunt aleși de către membrii autorităților (adunărilor) provinciale¹²⁹.

Mandatul de deputat și cel de senator nu sunt compatibile. De asemenea, mandatul de parlamentar nu este compatibil cu cel de ministru, secretar de stat, membru al Consiliului de Stat, al Camerei de Conturi, al Curții Supreme sau cu cel de procuror. Fiecare Cameră își alege un Președinte și poate fi dizolvată prin decret regal.

După Guvern, a doua cameră a Parlamentului are dreptul de a iniția legi și de a le amenda. În practică, 90% dintre propunerile legislative sunt inițiate de către Guvern¹³⁰.

Anual, Statele Generale, în ședință comună, ascultă expunerea Regelui privind politica Guvernului. Deschiderea sesiunii parlamentare este marcată anual, în a treia zi de marți a

¹²⁶ Alexandru, I., Gilia, C., Ivanoff, I-V. 2008. Sisteme politico-administrative europene, Ed. Hamangiu, București, pag. 412.

¹²⁷ Oberdorff, H., 1992, Les Constitutions de l'Europe des Douze, La documentation française, Paris, p. 9.

¹²⁸ A se vedea art. 24 - 49 din Constituția Regatului Țărilor de Jos.

¹²⁹ Alexandru, I., Gilia, C., Ivanoff, I-V. 2008. Sisteme politico-administrative europene, Ed. Hamangiu, București, pag. 414.

¹³⁰ Ibidem.





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

lunii septembrie, prin discursul Tronului, ținut de Rege în fața Camerelor reunite, unde se anunță planul de guvernare pentru anul următor.

Autoritatea executivă este formată din șeful Guvernului central. Șeful guvernului este prim-ministrul, de obicei liderul partidului care a câștigat ultimele alegeri.

Ministerele sunt în număr de 12 și sunt structurate în direcții generale, la rândul lor împărțite în birouri, divizii, secțiuni. Miniștrii au autonomie în domeniile pe care le conduc, această autonomie fiind o caracteristică definitorie a politicii globale a statului, fiecare ministru fiind responsabil pentru modul de organizare și de structurare a fiecărui minister. Fiecare ministru este asistat de un secretar general și un adjunct care sunt funcționari publici responsabili de managementul ministerelor, aceștia neavând coloratură politică.

În ceea ce privește autoritatea judecătorească, Constituția Olandei stabilește câteva principii, și anume:

- legea poate conferi fie puterii judecătorești, fie jurisdicțiilor care nu fac parte din puterea judecătorească, misiunea de a judeca litigiile care nu rezultă din raporturi juridice civile;
- puterea judecătorească judecă litigiile civile, infracțiunile, și numai ea poate aplica o pedeapsă privativă de libertate;
- pedeapsa cu moartea nu poate fi pronunțată;
- ședințele sunt publice.

Cât privește competența puterii judecătorești, trebuie reținut că:

- membrii acesteia și Procurorul General de pe lângă Curtea Supremă sunt numiți pe viață, prin decret regal;
- membrii Curții Supreme sunt numiți (o listă de trei persoane stabilită de a Doua Cameră a Statelor Generale);
- Curtea Supremă este, în principiu, o curte de casație; judecătorii nu pot judeca constituționalitatea legilor și tratatelor¹³¹ (art. 120).

Rezolvarea conflictelor de contencios administrativ se realizează de tribunale administrative specializate. Astfel, în Olanda există trei tribunale speciale care se ocupă de domenii specifice de drept administrativ:

- Tribunalul Central de Apel, care are sediul în Utrecht și se ocupă de domeniul securității sociale și al serviciului public;
- Tribunalul pentru apeluri pentru comerț și industrie, care are sediul la Haga și soluționează litigiile în domeniul dreptului administrativ, social-economic, cauze cu privire la legi specifice, cum ar fi Legea concurenței sau Legea telecomunicațiilor;

¹³¹ Art. 120, Constituția Regatului Țărilor de Jos.





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

- Secția administrativă a Consiliului de Stat, care își are sediul la Haga și soluționează apeluri ale cetățenilor, asociațiilor sau societăților comerciale împotriva deciziilor autorităților municipale, provinciale sau centrale.

În ceea ce privește gradele de jurisdicție, în Olanda există cel puțin două grade (denumite apel), astfel:

- apelurile împotriva hotărârilor pronunțate de instanța de district în cauze de drept civil și penal, care pot fi depuse la Curtea de Apel competentă (în total sunt 4 Curți de Apel);
- contestații împotriva hotărârilor de drept administrativ la tribunalul de drept administrativ specializat competent - Secția de jurisdicție administrativă a Consiliului de Stat, Tribunalul Central de Apel sau Tribunalul de Apel Comerț și Industrie, în funcție de tipul de caz;
- apelurile în cazurile de drept civil, penal și de drept fiscal sunt depuse la Curtea Supremă a Olandei.

Caseta 1:

COMPONENȚA PUTERII JUDECĂTOREȘTI

Sistemul instanțelor de judecată din Olanda este compus din:

- Curtea Supremă a Regatului;
- 4 curți de apel;
- 11 instanțe de district;
- un tribunal al cantoanelor. Fiecare tribunal al cantonului are un sector de competență limitat, care rezolvă cazuri cum ar fi litigiile de angajare sau chirie și cauze civile care implică creanțe de până la 25.000 EUR. Acest sector soluționează, de asemenea, cazuri care implică infracțiuni minore (contravenții).
- Secția Juridică a Consiliului de Stat;
- Curtea de Apel pentru Comerț și Industrie;
- instanțe de apel împotriva deciziilor administrative.

Sursa: autorul, pe baza Judicial system Netherlands:

<https://www.rechtspraak.nl/English>

De asemenea, în Olanda funcționează și un Consiliu pentru sistemul judiciar (*Raad voor de rechtspraak*) care face parte din sistemul judiciar, dar nu administrează justiția în sine. Acesta a preluat responsabilitatea asupra mai multor sarcini din partea ministrului justiției. Aceste sarcini sunt de natură operațională și includ alocarea bugetelor,

*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*



supravegherea managementului financiar, politica personalului, tehnologia informației și comunicațiilor (TIC) și locuințe. Consiliul sprijină instanțele judecătorești în executarea sarcinilor lor în aceste domenii. O altă sarcină centrală a Consiliului este promovarea calității în sistemul judiciar și consilierea cu privire la noile legislații care au implicații asupra administrării justiției. De asemenea, Consiliul acționează ca un purtător de cuvânt al sistemului judiciar atât la nivel național, cât și la nivel internațional¹³².

Sistemul administrației publice din Olanda are ca bază legală prevederile Constituției și Legea Generală a Administrației Publice adoptată în 2009.¹³³ Teritoriul Olandei este împărțit în 12 provincii, care pot fi înființate și desființate prin decizie a Parlamentului.

Tabelul 1: Structura administrativă a Regatului Țărilor de Jos

Nr. Crt.	Provincie	Capitală	Suprafață (km ²)
1.	<u>Brabantul de Nord</u>	<u>'s-Hertogenbosch</u>	4.914
2.	<u>Drenthe</u>	<u>Assen</u>	2.639
3.	<u>Flevoland</u>	<u>Lelystad</u>	1.415
4.	<u>Frislanda</u>	<u>Leeuwarden</u>	3.340
5.	<u>Gelderland</u>	<u>Arnhem</u>	4.970
6.	<u>Groningen</u>	<u>Groningen</u>	2.325
7.	<u>Limburg</u>	<u>Maastricht</u>	2.150
8.	<u>Olanda de Nord</u>	<u>Haarlem</u>	2.665
9.	<u>Olanda de Sud</u>	<u>Haga</u>	2.808
10.	<u>Overijssel</u>	<u>Zwolle</u>	3.324
11.	<u>Utrecht</u>	<u>Utrecht</u>	1.383
12.	<u>Zeelanda</u>	<u>Middelburg</u>	1.784

Sursa: Alexandru, I., Gilia, C., Ivanoff, I-V. 2008.op. cit., pag. 418

Cele 12 provincii își au propriile parlamente provinciale și guverne provinciale, alese direct. Statutul legal și instituțional al provinciilor și cel al municipalităților sunt în mare parte similare. Aceasta se datorează faptului că ambele niveluri au fost create în urma unui amendament la Constituția olandeză. Și tot aceasta a constituit o idee de bază în implementarea modelului olandez de stat unitar descentralizat¹³⁴.

¹³² Sursa: <https://www.rechtspraak.nl/English>.

¹³³ Algemeenewetbestuursrecht or Awb, disponibilă la: <http://www.coceal.it/pdf/Netherlands>.

¹³⁴ Kleinfield, R, Toonen, A.J., Aspecte politice, instituționale și juridice ale regiunilor Olandei, <http://altera.adatbank.transindex.ro/pdf/9/004.pdf>.



UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

Administrația publică din Olanda are patru niveluri: ¹³⁵

- Nivelul 1: guvernul central;
- Nivelul 2: provinciile;
- Nivelul 3: municipalitățile;
- Nivelul 4: autoritățile care gestionează serviciile publice de apă și canalizare (*waterschappen*).

Gestionarea problemelor locale este dată în seama administrațiilor provinciale și comunale. Ele sunt conduse de Statele provinciale și Consiliul municipal. De asemenea, există comisarii Regelui (la nivelul provinciilor) și colegiul primarilor și consilierilor municipali, precum și primarii (administrația comunală). Comisarul Regelui prezidează ședințele Statelor provinciale, iar primarii pe cele ale Consiliului municipal. Membrii Statelor provinciale și ai Consiliului municipal sunt aleși direct, pe sistemul reprezentării proporționale, pentru un mandat de patru ani. Comisarul Regelui și primarul sunt numiți prin decret regal.

În ceea ce privește resursele umane din cadrul sistemului administrativ olandez, putem observa faptul că aceste raporturi au o veche reglementare, având în vedere că Olanda a adoptat prima lege cu privire la funcționari în anul 1929 și Regulamentul general privind funcționarii Regelui în anul 1931¹³⁶. Astfel, aproape toate persoanele care lucrează pentru administrația centrală, poliție, instanțe, provincii, municipalități (și organizații inter-municipale înrudite), educația publică, spitalele și autoritățile de apă sunt angajate în temeiul Legii privind funcția publică din 1929 (*Ambtenarenwet* 1929). Pentru militari există un act de serviciu public (militar) separat (1931) (*Militaire Ambtenarenwet* 1931).

Majoritatea funcțiilor publice din guvernul olandez sunt bazate pe post. Cu toate acestea, există sisteme de carieră în administrația centrală care reflectă sistemul tradițional al corpurilor franceze. Exemple sunt armata, poliția, instanțele și serviciul diplomatic¹³⁷.

¹³⁵ Guvernul Olandei: <https://www.government.nl/topics/public-administration/provinces-municipalities-and-water-authorities>

¹³⁶ Apostol - Tofan, D, 2008, Instituții administrative europene, Note de curs, Credis, București, p.64

¹³⁷ Andeweg, R.B. (1989), Institutional conservatism in the Netherlands: proposals for and resistance to change. *West European Politics*, 12 (1). pp. 42-60.



Caseta 2:

REFORMA FUNCȚIEI PUBLICE

Reforma a vizat schimbarea acelei poziții juridice dintr-un raport de drept public al angajaților în unul de drept privat.

În septembrie 2016 a fost adoptată, în a doua cameră a Parlamentului, o lege pentru a schimba poziția juridică a funcționarilor publici în ceea ce privește numirea, concedierea și contractele colective de salarizare într-unul de drept privat, cu excepția celor militare, poliției și angajaților instanțelor de judecată care își vor păstra statutul de drept public.

Noua reglementare ar trebui să fie pusă în aplicare cel mai devreme în 2020, având în vedere cantitatea mare de legislație secundară și alte legi care trebuie modificate.

Armata (și civili), poliția și instanțele judecătorești reprezintă aproximativ 30% din totalul funcționarilor publici care lucrează pentru sectorul public (fără angajații din sistemul de educație) și mai mult de jumătate din administrația centrală, unde sunt incluse poliția și apărarea.

Sursa: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, <http://kennisopenbaarbestuur.nl/>

Componentă a sectorului public	Număr angajați
Administrația publică centrală	116,413
Autorități municipale	155,140
Autorități provinciale	11,494
Instanțe de judecată	3,537
Autorități de apă	10,091
Educație primară	177,921
Educație secundară	105,920
Educație secundară vocațională	51,204
Educație profesională superioară	43,352
Învățământ universitar superior	53,086
Institute de cercetare	2,763
Centre universitare medicale	67,336
Apărare	60,185
Poliție	65,089
Reglementări comune	33,548
Total	957,079

Sursa: Public Sector Labour Affairs Databank, 2014, Databank

Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!



Calitatea și performanța sistemului funcției publice sunt, în general, considerate a fi foarte bune și cu un standard foarte ridicat în Olanda, în clasamentul UE 28¹³⁸.

În ceea ce privește profesionalismul, trebuie menționat că în special după anii '90, angajarea în sectorul public a devenit limitată, în general, la activitatea birocratică. Alte activități au fost privatizate sau externalizate, ceea ce are ca rezultat angajare în funcții publice pe baza calităților profesionale înalte¹³⁹.

Autoritățile publice trebuie să se comporte corespunzător în relațiile cu cetățenii, întreprinderile și alte autorități publice. În acest sens, pe lângă depunerea jurământului de către funcționarii din autoritățile publice, aceștia trebuie să respecte și prevederile din Codul de conduită pentru integritate în administrația publică centrală adoptat în anul 2016¹⁴⁰.

2. Analiza prevederilor legislative privind cele două teme vizate de studiu

i. Instituția avertizorului în interes public

În 2001, Olanda a devenit una dintre primele țări europene care a introdus proceduri explicite de avertizare în interes public pentru funcționarii publici. Aceasta a fost urmată de:

- înființarea în 2006 a Oficiului pentru Promovarea Eticii și Integrității în Sectorul Public, unde funcționarii publici puteau primi consiliere;
- extinderea din 2011 a Oficiului Național al Ombudsmanului s-a făcut pentru a include intervenții în cazurile semnalării unei alerte în interes public;
- deschiderea din 2012 a Centrului de consiliere pentru denunțare, în care angajații din sectorul public și privat pot obține sprijin și consiliere în cazul semnalării unor fapte de integritate.

Dispozițiile privind protecția avertizorilor din sectorul public sunt în vigoare începând cu anul 2009¹⁴¹. Legislația în materie lipsea pentru sectorul privat, însă sindicatele,

¹³⁸ A se vedea: Uijlenbroek J (red.), (2016), the Dutch Public Service. Organisation and functioning of the government in the Netherlands, the position of civil servants and the main developments, The Hague: Ministry of the Interior and Kingdom Relations. Public Service Labour Affairs Directorate.

¹³⁹ Uijlenbroek J (red.), (2016), the Dutch Public Service. Organisation and functioning of the government in the Netherlands, the position of civil servants and the main developments, The Hague: Ministry of the Interior and Kingdom Relations. Public Service Labour Affairs Directorate

¹⁴⁰ Gedragscode Integriteit Rijk, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/richtlijnen/2017/12/01/gedragscode-integriteit-rijk-gir>.

¹⁴¹ Besluit 572 van 15 december 2009, houdende een regeling voor het melden van een vermoeden van een misstand bij de sectoren Rijk en Politie (Besluit melden vermoeden van misstand bij Rijk en Politie) / Decretul nr. 572 din 15 decembrie 2009 privind semnalarea posibilelor abuzuri în cadrul funcției publice și al poliției online disponibil; <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2009-572.html>.





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

împreună cu angajatorii, au elaborat un *Cod de practică* destinat să ghideze comportamentul angajatorilor și angajaților¹⁴². Acest lucru a fost remarcat și de jurisprudența Curții supreme din Olanda (a se vedea caseta 2).

Caseta 2:

DREPTUL LA A FI PROTEJAT AL AVERIZORULUI DE INTERGITATE

Curtea Supremă a statuat prin intermediul unei sentințe *dreptul unei persoane de a denunța o problemă de integritate*. Sentința vizează sectorul privat și prevede dreptul - și chiar datoria - unui angajat al băncii de a informa un client despre informații financiare importante, dar confidențiale. În 2011, Curtea din Amsterdam a hotărât că angajatul ar fi trebuit să raporteze mai întâi problema intern și că fapta acestuia de avertizare nu reprezintă un interes public important. Curtea Supremă de la Haga a anulat parțial sentința instanței inferioare în octombrie 2012. Instanța a statuat că ridicarea preocupării pe plan intern nu ar fi dus nicăieri și că dorința de confidențialitate a băncii nu a depășit datoria de onestitate și tutelă în cadrul relațiilor bancare, pe care avertizorul o realizase.

Sursa: LJN: BW9244, Hoge Raad, 11/04190, 26.10. 2012, NJB 2012, 2254, RvdW 2012, 1341, www.rechtspraak.nl

La 1 iulie 2016 a intrat în vigoare în Olanda Legea privind avertizorii (*Wet Huis voor klokkenluiders*)¹⁴³. Scopul legii este de a îmbunătăți modalitățile de a raporta o situație de integritate cu privire la fapte în cadrul organizațiilor și de a oferi o protecție mai bună pentru cei care fac acest lucru.

Actul normativ a deschis modalități pentru ca oficialii publici să găsească sfaturi și să primească informații de la Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS). De asemenea, la acea dată a fost creată și Comisia de Integritate din Ministerul de Interne, însărcinată să investigheze rapoarte privind deficiențele presupuse.

¹⁴² Stichting Van de Arbeid (2010) Statement on Dealing with Suspected Malpractices in Companies. Publication no. 1/10, 3 March 2010, Netherlands.

¹⁴³ Sursa: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0037852/2016-07-01#SlotformulierEnOndertekening>.



Caseta 3:

DOMENII VIZATE DE RAPORTAREA UNEI SITUAȚII DE AVERTIZARE ÎN INTERES PUBLIC

Raportarea unui caz trebuie să se refere la un abuz:

- încălcarea unei reglementări legale;
- un pericol pentru sănătatea publică;
- un pericol pentru siguranța persoanelor;
- un pericol pentru siguranța mediului;
- un pericol pentru buna funcționare a unei organizații sau companii guvernamentale ca urmare a unei conduite necorespunzătoare sau omisiuni.

Sursa: Legea privind avertizorii (Wet Huis voor klokkenluiders)

Caseta 4:

OBLIGATIVITATEA ELABORĂRII UNEI PROCEDURI INTERNE PRIVIND ALERTA DE INTEGRITATE

În temeiul Legii privind avertizorii, angajatorii care au cel puțin 50 de persoane (angajați), trebuie să elaboreze o procedură internă de raportare a alertelor de integritate. Numărul de 50 de persoane este în conformitate cu articolul 2 din Legea olandeză privind Consiliile de muncă (*Wet op de Ondernemingsraden*).

În afară de persoanele care au un contract de muncă cu angajatorul, trebuie să se țină seama de lucrătorii temporari care au desfășurat activități pentru angajator timp de cel puțin 24 de luni.

O filială din Olanda a unei entități non-olandeze poate fi, de asemenea, obligată să elaboreze o procedură internă în cazul în care numărul minim de angajați este atins.

Sursa: Wet Huis voor klokkenluiders Act

Pe lângă prevederile generale din Legea din 2016, în Olanda există și alte reglementări care au un efect indirect asupra avertizorilor în interes public.

În acest sens, subliniem că prin Codul de procedură penală¹⁴⁴, Olanda a instituit o datorie pentru sprijinirea procedurilor penale și a investigațiilor, prin furnizarea de informații de către oricine. Art. 160 din Codul de procedură penală impune obligația de a raporta orice cunoștințe despre anumite infracțiuni grave.

¹⁴⁴ Wetboek van Strafvordering, adoptat în 1881, modificat în 2012, <https://www.government.nl/topics/modernisation-code-of-criminalprocedure/contents-new-code-of-criminal-procedure>.



UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

Dacă infracțiunea se încadrează în acest prag de gravitate, potrivit art. 161, oricine are știință despre comiterea unei infracțiuni (cum ar fi o infracțiune de corupție), o poate raporta organelor competente cu investigația penală.

ii. *Instituția pantouflage-ului*

În Regatul Țărilor de Jos *nu există* prevederi unitare în legislația primară în ceea ce privește interdicțiile post-angajare. În acest sens, manifestări ale intenției de a reglementa domeniul interdicțiilor post-angajare s-au evidențiat în perioada Președinției olandeze a Uniunii Europene, în prima jumătate a anului 2016, când Ministerul de Interne și Relații al Regatului (BZK) a inițiat diverse rapoarte, ca parte a unui dialog internațional continuu privind consolidarea administrației publice și dezvoltarea integrității bazate pe dovezi și politici anticorupție¹⁴⁵.

Răspunsul cel mai obișnuit pentru a face față conflictelor de muncă post-angajare în Olanda a fost utilizarea regulilor care impun perioade „*cooling-off*”. Acestea sunt restricții limitate în timp pentru foștii funcționari publici de a accepta angajarea în sectorul privat. Pentru o anumită perioadă de timp, foștilor membri ai guvernului sau deținătorilor de funcții publice li se interzice să îndeplinească sarcini în sectorul privat care au legătură cu îndatoririle lor anterioare în sectorul public.

Pentru sectorul public din Olanda, aceste lucru este reglementat în mod evaziv și general prin *Codul de Conduită și integritate din administrația publică centrală*. Codul oferă funcționarilor publici o referință cu privire la modul de abordare a integrității. Acest cadru este standardul minim care se aplică în toată administrația publică centrală.

În plus, fiecare minister și agențiile pot întocmi un *cod specific organizației*. Acest cod oferă, de asemenea, puncte generale de referință pentru modul în care se realizează integritatea din cadrul administrației publice centrale, valori și principii de bază ce sunt adoptate în cadrul administrației publice centrale de către angajați, consilieri, funcționari de execuție sau de conducere.

De asemenea, prevederile privind interdicțiile post-angajare din sectorul public se regăsesc și în *Legea generală privind funcția publică (Algemeen Rijksambtenarenreglement)*.

¹⁴⁵ <https://www.government.nl/topics/public-administration/documents/reports/2016/01/18/integrity-in-international-perspective>.



Caseta 5:

PRINCIPII DE BAZĂ PENTRU O SCHIMBARE A LOCULUI DE MUNCĂ:

- transparență cu privire la noua activitate;
- raportarea schimbării în timp util;
- discuții despre riscuri;
- acordul cu o perioadă de „cooling-off”, care poate varia în funcție de situația specifică.

Sursa: Codul de Conduită și integritate din administrația publică centrală

În ceea ce privește activitatea de lobby, considerată relevantă în Olanda pentru subiectul *pantouflage*, în 2012, Parlamentul a instituit un registru public voluntar pentru lobby-iști, disponibil online de la 1 iulie 2012.¹⁴⁶ Însă, nici aici nu există o reglementare unitară, cum nu există nici în cazul perioadei de interdicție post-angajare, Olanda neavând adoptată o lege a lobby-ului.

3. Autoritățile însărcinate să aplice dispozițiile legale

i. Instituția avertizorului în interes public

În anul 2014, *Adviespunt Klokkenuiders* (Consiliul de investigații ale integrității publice) a fost evaluat și au fost făcute modificări ale legii în vederea înființării, din 2016, a *Autorității pentru avertizorii de integritate* (*Huisvoor Klokkenuiders*), care are acum un temei juridic permanent¹⁴⁷. Aceasta din urmă are trei funcții principale:

- să ofere consultanță în domeniul depunerii unei avertizări;
- să desfășoare investigații;
- să realizeze activități de cercetare în vederea propunerii de măsuri pentru a îmbunătăți legislația în ceea ce privește protejarea avertizorilor de integritate.

Autoritatea pentru avertizorii de integritate este un organism independent, care, potrivit legii, consiliază avertizorii în interes public și investighează atât neregularitățile și încălcările legii care pot dăuna interesului public, cât și represaliile împotriva celor care au raportat o situație de integritate. Sarcinile consultative și de investigare sunt îndeplinite de către două departamente: Departamentul de investigații și Departamentul de prevenție.

¹⁴⁶ Tweede Kamerder Staten-Generaal (2012), Lobbyistenregister.

http://www.tweedekamer.nl/over_de_tweede_kamer/lobbyistenregister/index.jsp

¹⁴⁷ Legea privind autoritatea pentru avertizorii de integritate - Wet Huisvoorklokkenuiders, în vigoare de la 1 iulie 2016.

Caseta 6

ACTELE ADOPTATE DE CĂTRE HUISVOOR KLOKKENLUIDERS:

Având în vedere prevederile legii din 2016 și luând în considerare atribuțiile Autorității, aceasta adoptă următoarele categorii de acte în realizarea activității sale:

- acte administrative cu caracter normativ (cum ar fi unele regulamente);
- avize;
- protocoale de anchetă.

Acestea se supun principiului publicității.

Sursa: Art. 3F din Legea HuisvoorKlokkenluiders

Agenția răspunde în fața Parlamentului (printr-un raport anual), iar pentru bugetul său, de asemenea, în fața Ministerului de Interne și Relații al Regatului (are un buget anual de aproximativ 3 milioane de euro)¹⁴⁸.

Caseta 7

CAZURI ÎN CIFRE

În primele șase luni de la adoptarea legii (2016), 532 de persoane au contactat Autoritatea pentru consiliere. Au existat 70 de avertizori autentici și 183 de avertizori cu privire la care la sfârșitul anului nu exista certitudinea că alerta de integritate este în interes public.

În 2017, instituția a primit 471 de solicitări de consultanță. Au existat 39 de avertizori autentici și 178 de avertizori cu privire la care la sfârșitul anului nu exista certitudinea că alerta de integritate a fost făcută în interesul public.

În 2018, au fost primite 365 de cereri de consultanță de la angajați care s-au confruntat cu presupuse încălcări ale legii la locul de muncă. În 14 cazuri, aceste solicitări au fost calificate drept avertizări de integritate. La solicitarea persoanelor care au sesizat Autoritatea, în anul 2018 au fost demarate 7 noi investigații.

Sursa: HuisvoorKlokkenluiders, Raport 2016, HuisvoorKlokkenluiders, Raport 2017

Departamentul de investigații al Autorității privind avertizorii este format din patru anchetatori și este responsabil pentru două tipuri de investigații¹⁴⁹.

¹⁴⁸ Legea HuisvoorKlokkenluiders.

¹⁴⁹ <https://huisvoorklokkenluiders.nl/onderzoek-naar-een-misstand/>.



UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

În primul rând, acest departament investighează presupusa încălcare a legii dacă anchetatorul a stabilit că interesul public este în pericol. Pe baza anchetei, Autoritatea poate formula recomandări.

În al doilea rând, acesta cercetează semnalările de represalii. Dacă ancheta arată că represaliile au avut loc ca urmare a actului de raportare, avertizorii pot iniția o procedură pentru a solicita măsuri compensatorii.

Departamentul de prevenție este format din trei angajați. Sarcinile lor includ¹⁵⁰:

- contactul direct cu angajatorii pentru a-i informa cu privire la gestionarea integrității pentru a preveni infracțiunile din sectorul privat și a conștientiza necesitatea evitării denunțării angajatorului de către angajat în fața Autorității privind avertizorii în interes public (de exemplu, în 2017, s-a răspuns la 1430 de întrebări ale angajatorilor);
- redactarea de broșuri și articole despre gestionarea integrității și procedurile de informare;
- dezvoltarea instrumentelor pentru măsurarea culturii organizaționale și a eforturilor de gestionare a integrității;
- efectuarea de cercetări și emiterea unor opinii pe diverse aspecte ale managementului integrității și informării.

În toate aceste sarcini, Departamentul de prevenție încearcă să sublinieze importanța unei abordări ample și coerente de gestionare a eticii în care sunt încorporate procedurile de raportare.

ii. Instituția pantouflageului

Având în vedere că la nivelul Olandei nu există o legislație unitară de natura unei norme primare privind situația *pantouflage*-ului, pentru sectorul public instituția responsabilă cu aplicarea reglementărilor din Codul de Conduită și integritate din administrația publică centrală este Ministerul de Interne (BZK).

De asemenea, fiecare ministru și agențiile sunt responsabile pentru prevederile privind perioadele de „cooling-off” prevăzute în *codurile specifice ale organizației*.

În ceea ce privește problemele de integritate în funcția publică, la nivel național funcționează o autoritate care implementează legislația generală împotriva corupției și anume *Departamentul Național pentru Investigarea Infracțiunilor (Rijksrecherche)*.

Rijksrecherche are două sarcini principale. Prima se referă la cercetarea aplicării forței în timpul executării sarcinilor poliției, iar a doua la investigarea infracțiunilor din domeniul administrației publice. De asemenea, *Rijksrecherche* are un rol de consiliere cu privire la interpretarea unei probleme care poate afecta integritatea guvernului.¹⁵¹

¹⁵⁰ <https://huisvoorklokkenuiders.nl/preventie/>.

¹⁵¹ Sursa: <https://www.rijksrecherche.nl/klankbord>.





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

Departamentul Național pentru Investigarea Infracțiunilor răspunde numai conducerii Ministerului Public, iar anchetele sunt conduse de un procuror. Inițierea și realizarea cercetării penale sunt realizate în mod independent, fiind excluse ingerințele politice și administrative.

4. Evidențierea mecanismelor de monitorizare și control al respectării acestor interdicții, precum și a cadrului sancționator

i. *Instituția avertizorilor în interes public*

Legea privind avertizorii în interes public din Olanda prevede că raportarea trebuie să se facă mai întâi intern, în interiorul entității juridice, înainte de a demara alte măsuri suplimentare. Aceasta este considerată a fi o procedură prealabilă pentru ca un organism extern să demareze, ulterior, investigația.

Legea obligă în mod clar la elaborarea unei proceduri interne în vederea avertizărilor de integritate în cazul în care organizația are 50 sau mai mulți angajați. Chiar dacă organizația nu are mai mult de 50 de angajați și, deci, nu are o procedură de raportare internă, cerința privind procedura prealabilă a sesizării interne trebuie respectată, astfel încât angajatul să respecte obligația de confidențialitate. Momentul sesizării interne marchează debutul protecției acordate de către lege împotriva eventualelor represalii ale angajatorului ca urmare a realizării avertizării.

În situația în care este imposibil să se raporteze mai întâi pe plan intern, se poate apela la Autoritatea privind avertizorii de integritate - *WhistleblowerHouse*.



Caseta 8

CONȚINUTUL PROCEDURII INTERNE DE RAPORTARE A UNEI SITUAȚII DE INTEGRITATE

- a. modul în care se înregistrează și este soluționată avertizarea;
- b. descrierea situațiilor de suspiciune de încălcare a legii, ținând cont de definiția suspiciunii, astfel cum este menționată în lege;
- c. stabilirea persoanei desemnate la care pot fi raportate suspiciunile;
- d. obligația angajatorului de a trata avertizarea ca fiind confidențială dacă angajatul a solicitat acest lucru;
- e. recunoașterea faptului că salariatul are opțiunea de a apela la un consultant cu privire la suspiciunea de încălcare a legii din partea angajatorului.

Angajatorul este obligat să furnizeze persoanelor care lucrează pentru el o informare scrisă sau electronică asupra procedurii menționate. Angajatorul oferă și informații despre:

- a. circumstanțele în care poate fi raportată o suspiciune de încălcare a legii în afara organizației;
- b. protecția legală a angajatului atunci când raportează o suspiciune de încălcare a legii.

Sursa: Art. 2 din Legea privind avertizorii (WetHuisvoorklokkenluiders)

De asemenea, se prevede posibilitatea obținerii unei consilieri în ceea ce privește raportarea unui posibil abuz. Acest lucru este prevăzut a se realiza printr-o linie telefonică specială de către Autoritatea privind avertizorii în interes public.

Raportarea unui incident de integritate trebuie să aibă la bază suspiciunea unui abuz, a unei încălcări a legii. Trebuie îndeplinite mai multe condiții cumulative în vederea raportării unui incident de integritate:

- suspiciunea trebuie să se bazeze *pe motive rezonabile* care decurg din cunoștințele pe care salariatul le-a dobândit de la angajatorul său sau din cunoștințele pe care salariatul le-a dobândit din lucrul la o altă companie sau organizație și
- interesul public este pus în pericol prin încălcarea unei dispoziții legale, un pericol pentru sănătatea publică, un pericol pentru siguranța persoanelor, un risc pentru degradarea mediului, un risc pentru buna funcționare a serviciului public sau a unei întreprinderi ca urmare a conduitei sau omisiunii necorespunzătoare.

Raportarea la nivelul Autorității îmbracă forma unei *petiții*, în acest sens fiind considerată a fi supusă prevederilor din art. 9:28, al doilea și al treilea paragraf, din Legea



UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

privind Codul general de procedură administrativă, care se aplică *mutatis mutandis* petiției.

Petiția este semnată de solicitant sau de reprezentantul său și conține cel puțin următoarele date¹⁵²:

- numele și adresa solicitantului;
- data;
- descrierea abuzului suspectat, inclusiv numele angajatorului către care este îndreptată suspiciunea;
- motivele pe care se bazează suspiciunea de integritate sau infracțiunea, după caz.

Caseta 9

DEPUNEREA CERERII PRIVIND INVESTIGAȚIA

Autoritatea privind avertizorii de integritate a gândit un sistem electronic pe o pagină special creată în acest sens, în vederea depunerii cererii de investigație a unei situații de integritate.

ZAAKSYSTEEM.NL

HvK Adviesverzoek

Huis voor Klokkenuiders Uw gegevens Toelichting Afronden

Huis voor Klokkenuiders

Het Huis voor Klokkenuiders heeft extra aandacht voor de beveiliging van uw persoonsgegevens. Daarom werken wij met een webformulier zodat uw gegevens beveiligd verzonden worden. Wanneer u op 'versturen' klikt, dan worden de ingevulde gegevens en eventuele bijlagen rechtstreeks in ons beveiligde zaaksysteem opgeslagen. Dit zaaksysteem voldoet aan alle wettelijke eisen voor de beveiliging van uw persoonsgegevens.

* = Verplicht veld
* = Verplicht veld

Annuleren Volgende

Activate Win

Sursa: <https://mijn.portaal-huisvoorklokkenuiders.nl>

Departamentul de investigații al Autorității inițiază o anchetă în termen de 6 săptămâni de la data petiției, cu excepția cazului în care departamentul de anchetă decide că¹⁵³:

- cererea nu îndeplinește cerințele specifice prevăzute de lege;

¹⁵² Art. 5 alin. (1) din Legea Huis voor Klokkenuiders.

¹⁵³ Art. 6 alin. (1) din Legea Huis voor Klokkenuiders.



- cererea este clar neîntemeiată;
- interesul social pentru o anchetă a departamentului de investigații sau gravitatea abuzului sunt reduse;
- solicitantul a raportat suspiciunea unei fapte de integritate unui manager, unui consilier de etică sau unei alte persoane desemnate într-o procedură internă a organizației, iar organizația a tratat corect suspiciunea;
- altă solicitare, cu privire la același abuz, este soluționată de către Departamentul de investigații sau a fost soluționată de către Departamentul de investigații, cu excepția cazului în care un fapt nou sau o nouă circumstanță a devenit cunoscută și acest lucru ar fi putut conduce la o opinie diferită asupra cazului;
- abuzul a fost deja judecat prin decizie judecătorească irevocabilă.

Departamentul de investigații nu este obligat să continue o anchetă dacă¹⁵⁴:

- solicitantul, în opinia Departamentului, a cooperat insuficient pe parcursul investigației și nu a păstrat confidențialitatea rezultatelor acesteia;
- un fapt nou sau o nouă circumstanță devine cunoscută, pe baza căreia Departamentul constată că cererea este vădit nefondată.

Atunci când o anchetă este închisă, Departamentul de investigații întocmește un raport în care își prezintă constatările și avizul. Raportul conține, în orice caz, în măsura în care ancheta se extinde:

- analiza abuzului;
- determinarea cauzelor sau cauzelor probabile ale abuzului și amploarea consecințelor sale;
- recomandări către angajator.

Legea privind avertizorii în interes public nu prevede nicio sancțiune în cazul în care o companie care trebuie să elaboreze o procedură de raportare internă nu reușește să o facă. Aceasta se bazează pe conștientizarea faptului că angajatorii consideră că este important să poată rezolva cazurile de abateri de integritate din organizația lor și că au interesul de a avea o procedură clară în ceea ce privește raportarea și care sunt pașii pe care angajatul trebuie să îi decidă. Disponibilitatea unei proceduri de raportare internă va constitui un element în plus, important pentru un program de conformitate eficient.

Raportul public emis de Departamentul de Investigații poate conține *recomandări* pentru angajator privind rezolvarea abaterilor de integritate identificate. Angajatorii sunt așteptați să răspundă la aceste recomandări și să nu le ignore. În fiecare an, Autoritatea va transmite un raport către Camera inferioară a Parlamentului olandez pentru a stabili modul în care angajatorii au tratat recomandările.

¹⁵⁴ Art. 6 alin. (3) din Legea Huis voor Klokkenluiders.

Departamentul de Investigații este autorizat să înceapă o investigație privind modul în care angajatorii au implementat recomandările făcute într-o anchetă anterioară. Raportul de anchetă publică va fi anonimizat, iar datele personale și numele companiei nu vor fi publicate.

Legea avertizorului în interes public prevede că angajatorul nu poate trata salariatul în mod nedrept dacă raportează o faptă de integritate, fiind de bună credință și în mod corespunzător acest lucru înseamnă că angajatul a urmat procedura prevăzută cu toată atenția. Astfel, în principiu, angajatul trebuie să raporteze mai întâi intern faptele suspectate de integritate, iar dacă apreciază că este necesar să le raporteze extern, trebuie să se asigure că faptele sunt raportate într-un mod adecvat și proporțional. În plus, angajatul trebuie să aibă motive rezonabile, asigurându-se că faptele raportate sunt corecte și că raportarea acestora (internă sau externă) servește un *interes public* care prevalează asupra interesului angajatorului de a le păstra confidențiale.

Caseta 10

PROTECȚIA ANGAJATULUI ÎMPOTRIVA TRATAMENTULUI NEDREPT

Tratamentul nedrept poate îmbrăca mai multe forme:

- concedierea;
- neprelungirea unui contract temporar de muncă;
- refuzul de a acorda o promovare sau spor la salariu;
- transferul salariatului (sau refuzul unei cereri a salariatului de a fi transferat).

Interdicția împotriva tratamentului nedrept se referă la perioada din timpul și după investigarea avertizării. Aceasta trebuie să fie înțeleasă ca protecție pentru avertizor pentru o perioadă lungă de timp.

Sursa: Dutch House for Whistleblowers Act, Client Briefing, 2016

Compensațiile acordate ca despăgubiri pe care le poate primi salariatul în cazul în care suferă un comportament abuziv din partea angajatorului, în urma raportării unei alerte de integritate, nu sunt stipulate în legislația privind avertizorul în interes public, dar există în dreptul muncii. Acestea includ daunele, despăgubirea, reîncadrarea în muncă și ajutorul provizoriu.

Legea olandeză privind avertizorii modifică legislația muncii¹⁵⁵ prin adăugarea raportării unei alerte de integritate ca unul dintre motivele pentru care pot fi solicitate forme de protecție în fața angajatorului. Un alt tip de protecție pe care îl oferă consilierii Autorității este acela de a încerca să realizeze o *conciliere* între angajat și angajator, deși aceasta nu este o sarcină formală a instituției.

¹⁵⁵ A se vedea Partea III din Legea Huis voor Klokkenuiders.



UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

Monitorizarea aplicării acestei legi revine Autorității *Huis voor Kloddenluiders*, precum și autorităților din sectorului public și organizațiilor din sectorul privat prin obligația pe care acestea o au de a realiza o procedură clară privind raportarea unui incident de integritate. De asemenea, conform prevederilor legale, această Autoritate are obligația de a realiza rapoarte anuale pe care le face publice și pe care le prezintă Parlamentului, încadrându-se, din punctul de vedere al dreptului administrativ, în tipologia unei autorități administrative autonome.

ii. Instituția pantouflage-ului

Așa cum am menționat în paragrafele anterioare, pentru sectorul public din Olanda nu există reglementări unitare la nivel de legislație primară în ceea ce privește interdicțiile post-angajare. De aceea, nu există o autoritate care să supravegheze în mod clar aceste eventuale interdicții, pentru că fiecare minister și agențiile pot întocmi un *cod specific organizației*, care poate conține interdicții post-angajare. Acestea sunt de principiu responsabile cu monitorizarea acestor reglementări.

O atribuție generală a cadrului sancționator este acordat Departamentului Național pentru Investigarea Infracțiunilor.

Prin Codul de Conduită și Integritate din administrația publică centrală se stabilește faptul că, în cazuri excepționale, părăsirea administrației publice centrale pentru alte locuri de muncă poate fi o acțiune sensibilă din cauza riscurilor de integritate aferente. Acest lucru se regăsește prevăzut în Cod sub denumirea de perioadă de „cooling-off”.

Caseta 11

RESTRICȚII ȘI INTERDICȚII POSTANGAJARE PENTRU FUNCȚIONARII PUBLICI

În cazuri cum ar fi angajații unor ministere (de exemplu, Ministerul Apărării) există doar o perioadă de „cooling-off” de **2 ani** înainte ca aceștia să poată desfășura activități de lobby sau să poată solicita întâlniri cu companii din sectorul privat unde ar putea face lobby în domeniul de activitate al angajatorului lor anterior.

Sursa: *Transparency Internationl.nl*

Conform Codului de Conduită și Integritate din administrația publică centrală, o *funcție este vulnerabilă* dacă prin îndatoririle aferente se poate compromite rapid integritatea. Exemple de poziții specifice cu riscuri suplimentare de integritate sunt funcțiile confidențiale, funcțiile de supraveghere sau funcțiile de investigare, precum și funcțiile din domeniile mai largi de securitate, de aplicare a legii sau de administrare a justiției. Exemple mai generale includ poziții cu vizibilitate suplimentară ca funcționar public, în care se lucrează cu informații sensibile, în care se stabilesc timp îndelungat anumite contacte externe, cum ar fi furnizori specifici, atât în ceea ce privește acordarea de consiliere, cât și monitorizarea. Funcționarul public este considerat vulnerabil dacă





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

există circumstanțe, independente de poziția sa, care îi pot compromite rapid integritatea.

De asemenea, Codul prevede și modalități de reducere a sensibilității postului în organizația publică, cum ar fi: separarea atribuțiilor, rotația locului de muncă sau schimbul de locuri de muncă, în timp ce un transfer intern poate fi uneori soluția.

Perioada de „cooling-off” o regăsim în Olanda aplicată și în sectorul privat. În acest sens, oferim ca exemplu proiectul de lege privind jocurile de noroc online (*Remote Gambling Bill*) adoptat în februarie 2019, care prevedea că operatorii care au continuat să „servească” în mod activ clienții olandezi fără permisiunea organismului de reglementare *Kansspelautoriteit* (KSA) li se va aplica o perioadă de doi ani de „răcire”(cooling-off) înainte de a deveni eligibili pentru o nouă licență olandeză de jocuri de noroc online¹⁵⁶.

5. Exemple de bune practici, studii de caz

i. Instituția avertizorilor în interes public

Autoritatea pentru avertizorii de integritate din Olanda are, în conformitate cu legislația în vigoare din anul 2016, trei atribuții principale: consiliere, investigare și prevenire a situațiilor de neconformitate cu regulile de integritate. Aceasta elaborează anual câte un raport în care prezintă pe fiecare dintre aceste atribuții o situație a cazurilor pe care le-a avut sau le are în lucru.

Criteriile care sunt luate în considerație pentru ca o persoană să beneficieze de statutul de avertizor în interes public sunt¹⁵⁷:

- existența unei relații de muncă (de exemplu: angajat, liber profesionist, voluntar, stagiar sau ucenic);
- fapta semnalată să se refere la infracțiuni sociale (care au în vedere interesul public) structurale care vizează nerespectarea legislației sau a reglementărilor sau la un risc pentru sănătatea publică, siguranța oamenilor, pericole pentru mediu sau performanțele organizației.

Trebuie să existe suspiciuni rezonabile privind faptele, iar angajatul trebuie să fi fost martor personal la acțiuni sau să existe documente care dovedesc încălcările legislației.

¹⁵⁶ Sursa: <https://calvinayre.com/2019/07/12/business/netherlands-clarifies-online-gambling-time-out-rules/>.

¹⁵⁷ Annual Report 2018, HuisvoorKlokkenluiders (WhistleblowersAuthority), March 2019, sursa: <https://www.huisvoorklokkenluiders.nl/Publicaties/jaarverslagen/2019/03/14/annual-report-2018---dutch-whistleblowers-authority>.



Caseta 12

STUDIU DE CAZ - AVERTIZORUL ÎN INTERES PUBLIC VICTOR VAN WULFEN, FOST PILOT

Un exemplu de situație privind avertizorul în interes public și consecințele semnalării unei încălcări a legii o reprezintă situația lui Victor van Wulfen, fost pilot F-16 și C-130, la Baza Aeriană Eindhoven. Acesta a observat că piloții nu erau instruiți și nu respectau întotdeauna procedurile de siguranță. Deși este impus de lege, procedurile erau inexistente sau, în cel mai bun caz, erau definite la baza aeriană Eindhoven. Această lipsă de proceduri a generat în mod regulat situații periculoase în aer, iar Van Wulfen a semnalat aceste probleme. După ce au fost raportate neregulile interne, lui Victor i s-a interzis să zboare, fiind considerat a fi o persoană cu probleme psihologice și a fost trecut în rezervă. După 4 ani, Consiliul de investigații ale integrității publice - *Adviespunt Klokkenuiders* (care a funcționat până în 2016) a pledat pentru reabilitare și o compensație materială. În decembrie 2015, van Wulfen a obținut reabilitarea oficială, iar din ianuarie 2016 acesta lucrează din nou pentru Ministerul Apărării ca pilot al Gărzii de Coastă.

Sursa: *Transparency International, WHISTLEBLOWING*

https://www.transparency.org/news/feature/interview_with_a_whistleblower_victor_van_wulfen_air_force_pilot

În ceea ce privește consilierea, Autoritatea pentru avertizorii de integritate a primit, în anul 2018, 365 de cereri de consiliere de la angajații care s-au confruntat cu fapte suspectate sau reale privind integritatea la locul lor de muncă. În 14 cazuri, solicitările au fost considerate ca fiind un caz de avertisment. Au fost raportări de fraudă, corupție, pericole pentru siguranța oamenilor sau a mediului înconjurător sau riscuri pentru performanța organizației¹⁵⁸.

În ceea ce privește investigația după semnalarea alertelor de integritate și/sau cele privind dezavantajarea angajatului ca urmare a raportării unei fapte de integritate, din 2016 au fost depuse un număr de 50 de cereri de anchetă. Dintre acestea, 28 au fost declarate inadmisibile. Autoritatea conduce 14 investigații, iar 7 dintre acestea au început în 2018. 2 misiuni de monitorizare au fost finalizate în 2018 și au fost transferate de la fostul OIO (Consiliul de investigare pentru integritatea).

Raportul care vizează anchetarea faptelor de intimidare a angajatului în urma formulării unei alerte de integritate, nu va formula o opinie cu privire la vreo răspundere

¹⁵⁸ Annual Report 2018, Huis voor Klokkenuiders (Whistleblowers Authority), March 2019, sursa: <https://www.huisvoorklokkenuiders.nl/Publicaties/jaarverslagen/2019/03/14/annual-report-2018---dutch-whistleblowers-authority>.



UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferență!



Instrumente Structurale
2014-2020

care incumbă angajatorului, în consecință neputând aplica sancțiuni. Angajații pot, însă, utiliza raportul ca probă în instanță la Tribunalul muncii, pentru a prezenta orice situație în care aceștia au fost dezavantajați la locul de muncă ca urmare a raportării unor fapte de integritate.

În ceea ce privește prevenirea faptelor de încălcare a integrității, Departamentul de prevenire a fost contactat de 214 ori, în principal de către angajatori și grupuri de interes public. Au fost realizate un număr de 34 de prezentări la diferite întâlniri și conferințe cu privire la problemele de integritate din cadrul organizațiilor.

Scăderea semnificativă a întrebărilor privind procedura de raportare obligatorie în 2018, față de anii precedenți, este o consecință a faptului că Autoritatea a realizat o serie de publicații pe acest subiect, publicații care răspund la multe întrebări frecvente cu privire la procedura de raportare, acest lucru fiind un exemplu de bună practică a explicării și înțelegerii procedurii de raportare de către subiecți.

ii. *Instituția pantouflage-ului*

Există mai multe situații în care migrația angajaților între sectorul public și cel privat prezintă riscuri (un funcționar de rang înalt care este de obicei în contact cu sectorul privat în timp ce este încă în funcție). Astfel, pot apărea situații în care un fost funcționar se deplasează direct într-o poziție din sectorul privat din care poate face lobby ca urmare a competențelor dobândite în poziția deținută anterior.

Caseta 13

STUDIU DE CAZ - SITUAȚIE DE *COLLING OFF*

Un exemplu de situație privind interdicția post-angajare este cazul lui Jack de Vries, fost secretar de stat al Ministerului Apărării. De Vries a fost un susținător al achiziționării avionului Joint Strike Fighter (JSF), care din cauza costurilor crescânde a fost puternic disputat. De Vries și-a dat demisia din serviciul public în 2010, dar în 2011 s-a alăturat unei agenții de comunicare și consultanță, Hill și Knowlton, care a reprezentat și industria aeriană olandeză și a susținut achiziția JSF. Întrebat dacă va fi persoana de contact cu Ministerul Apărării, De Vries a declarat că nu știe, dar nu a văzut „obiecții sau probleme” în contactul cu Ministerul.

Sursa: Jack de Vries mag voorlopignog niet lobbyen bij Defensie”, NRC, 16 June 2011, link: <https://www.nrc.nl/nieuws/2011/06/16/jack-de-vries-mag-voorlopig-nog-niet-lobbyen-bij-defensie-a1456065>

În acest moment, analizând reglementările legale, se constată că situația *pantouflage-ului* nu este descurajată de guvern printr-un text normativ clar. Acest lucru este explicat și constituie un exemplu de bună practică prin faptul că, în primul rând, încrederea în





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

integritatea funcționarilor este ridicată, iar accentul se pune pe măsurile de autoreglare care protejează integritatea în administrația publică¹⁵⁹.

Un rol important îl au codurile de integritate și conduită. De exemplu, jurământul funcționarilor publici conform căruia cel care îl depune se angajează să nu acționeze în mod corupt. Această regulă generală este adesea privită ca o garanție suficientă. Al doilea motiv este datorită funcționarilor publici de a solicita o nouă funcție. La sfârșitul mandatului, politicienii și înalții funcționari publici primesc așa-numiții „bani în așteptare”. Aceasta este o formă de prestații de șomaj pe care le primesc până când au găsit un nou loc de muncă sau până când ies la pensie¹⁶⁰.

IRLANDA

1. Descrierea sistemului juridico-administrativ

Făcând o incursiune succintă în istoria Irlandei, notăm că, după primul război mondial, guvernul Marii Britanii a fost obligat să accepte principiul autodeterminării, având în vedere conflictul dintre catolicii irlandezi și coloniștii prezbiterieni scoțieni (protestanți). Astfel, actul de guvernământ irlandez din 1920 era, de fapt, un regulament intern ce prevedea împărțirea țării în 6 ținuturi în nord și 26 de ținuturi în sud, favorizând apariția a două parlamente: unul la Dublin și unul la Stormont. În 1922, însă, s-a ajuns la un acord (*Treaty of Ireland Act*), care prevedea separarea completă a nordului față de partea sudică, creându-se în acest fel un stat irlandez liber, care a devenit apoi Republica Irlanda.

În prezent, Irlanda este un stat suveran, independent și democratic, cu un sistem parlamentar de guvernământ. Irlanda a aderat la Comunitatea Economică Europeană în anul 1973¹⁶¹. În ceea ce privește sistemul de drept, Irlanda are un sistem similar cu cel regăsit în Marea Britanie și în alte state foste colonii britanice, fiind creat prin adaptarea celui britanic. Cu toate acestea, trebuie menționat că, înainte de obținerea independenței și adoptarea sistemului de tip *common law*, un sistem juridic propriu funcționa aici, fiind cunoscut sub denumirea de „sistemul de drept Brehon” - total diferit de sistemul actual¹⁶².

Izvoarele de drept sunt: Constituția, legile (sistemul statutar) și jurisprudența.

¹⁵⁹ Pentru detalii în privința modului de autoreglare a sistemelor administrației publice, a se vedea Berceanu, B. 2018, *Sisteme administrative emergente*, Editura Economică, București, p. 41-51.

¹⁶⁰ Beduin. A. S., terWeele. W., 2015. *Lifting the lid on lobbying. Enhancing trust in public decision making in the Netherlands*, Transparency International Nederland, p. 33.

¹⁶¹ Alexandru, I., Gilia, C., Ivanoff, I-V. 2008. *Sisteme politico-administrative europene*, Ed. Hamangiu, București, pag. 331.

¹⁶² Higgins, N. .2011. *The Lost Legal System: Pre-Common Law Ireland and the Brehon Law*, <http://mural.maynoothuniversity.ie/5663/1/NH-Brehon-Law.pdf>.





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

Raportându-ne la regimurile juridice esențiale (sistemul romano-germanic, sistemul de tip *common law* și sistemul statelor socialiste) și la prevederile Constituției Irlandei, subliniem că „sistemul juridic modern irlandez se inspiră din tradițiile dreptului britanic (*common law*)”¹⁶³ și se distinge de acesta prin existența unei Constituții scrise.

Actuala Constituție a Irlandei reprezintă legea fundamentală a statului și a intrat în vigoare la 29 decembrie 1937, iar o particularitate a sa rezidă în faptul că este scrisă bilingv (irlandeză și engleză). Asemenea altor constituții ale statelor moderne, Constituția Irlandei consacră principiul separației puterilor: puterea legislativă, executivă și judecătorească.

Puterea legislativă este exercitată de un Parlament bicameral, în colaborare cu Președintele statului. Constituția Irlandei prevede că Parlamentul este format din Președinte și cele două Camere: Camera Reprezentanților și Senatul¹⁶⁴. Președintele Irlandei este șeful statului¹⁶⁵, și în ciuda faptului că are o reprezentare populară, are mai mult un rol simbolic comparativ cu cel al președinților aleși direct din alte state.

Puterea executivă este exercitată „de către sau în baza autorității Guvernului”, care răspunde în fața Camerei Reprezentanților. Șeful guvernului este Primul-ministru¹⁶⁶.

Legea Ministerelor și Secretariatelor din 1924¹⁶⁷, alături de Constituția Irlandei, oferă cadrul pentru organizarea și funcționarea administrației centrale. Potrivit actelor citate, guvernul nu poate avea mai puțin de șapte membri, dar nici mai mult de 15 membri, iar ministrul este cunoscut sub denumirea departament guvernamental. Reținem că un ministru poate fi responsabil pentru mai multe ministere și este asistat de unul sau mai mulți miniștri de stat. Cu toate acestea, atribuții specifice puterii executive revin și Președintelui Republicii, asistat de Consiliul de Stat.

Puterea judecătorească este exercitată de către judecători în cadrul instanțelor judecătorești. Prima formă a sistemului judiciar irlandez a fost creată sub auspiciile prevederilor constituționale din 1922 și consolidată prin prevederile Legii sistemului judiciar din 1924¹⁶⁸, care a subliniat sistemul piramidal (ierarhic) și jurisdicțiile instanțelor. Judecătorii sunt independenți. Odată cu adoptarea Constituției în 1937, sistemul judiciar și-a consolidat bazele prin reglementarea de ordin constituțional și

¹⁶³ Constituția Irlandei.

¹⁶⁴ Houses of the Oireachtas. 2017. A Brief Guide To How Your Parliament Works, https://data.oireachtas.ie/ie/oireachtas/communications/other/2017/2017-03-24_a-brief-guide-to-how-your-parliament-works_en.pdf.

¹⁶⁵ <https://president.ie/en/the-president/constitutional-role>.

¹⁶⁶ Bekke, A.G.M., Meer, F.M. 2000. Civil Service Systems in Western Europe, Ed. Edward Elgar Publishing, UK, pag. 36.

¹⁶⁷ The Ministers and Secretaries Act. 1924, cu revizuirile și modificările din 2019, disponibilă la adresa <http://revisedacts.lawreform.ie/eli/2011/act/10/revised/en/pdf?annotations=true>.

¹⁶⁸ The Courts of Justice Act. 1924. <http://www.irishstatutebook.ie/eli/1924/act/10/enacted/en/print.html>.





UNIUNEA EUROPEANĂ

Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!Instrumente Structurale
2014-2020

actualizarea cadrului legislativ în 1961, prin adoptarea Legii instanțelor¹⁶⁹. Așadar, potrivit prevederilor constituționale, sistemul judiciar irlandez are următoarea structură:

- Curtea Supremă (o curte de apel final);
- Curtea de Apel;
- tribunalele de primă instanță¹⁷⁰: Înalta Curte, instanțele de circuit și instanțele teritoriale.

Astfel, notăm că sistemul judiciar irlandez este un sistem cu cinci niveluri, reprezentat de: (a) instanțele teritoriale (*district court*), (b) instanțele de circuit, (c) Înalta Curte, (d) Curtea de Apel și (e) Curtea Supremă. Curtea de Apel a fost înființată în anul 2014. Complementar acestora, mai există două secții de drept penal (Curtea specială și Curtea generală).

Pentru managementul instanțelor a fost înființat serviciul judiciar, o organizație independentă¹⁷¹.

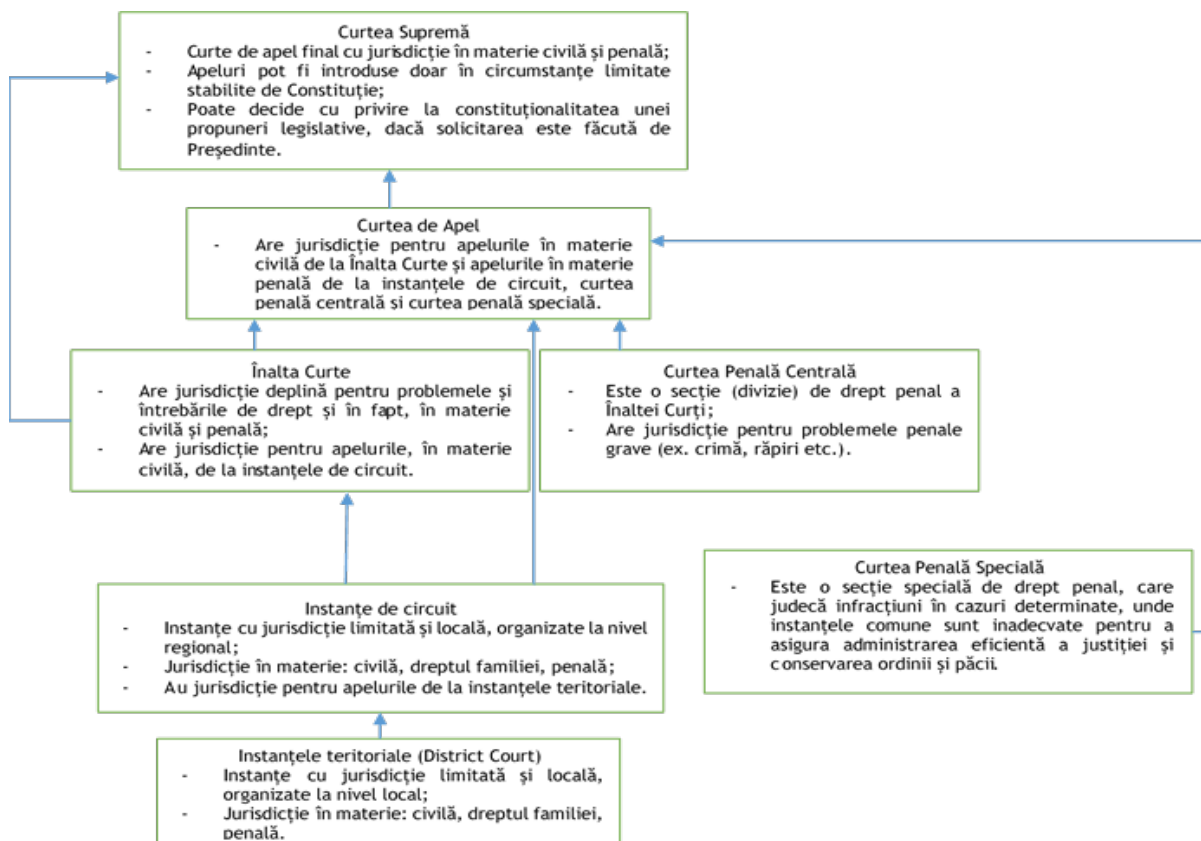
O reprezentare a sistemului este redată în figura următoare:

¹⁶⁹ Courts (Establishment and Constitution) Act. 1961.
<http://www.irishstatutebook.ie/eli/1961/act/38/enacted/en/print.html>.

¹⁷⁰ Courts (Establishment and Constitution) Act. 1961.
<http://www.irishstatutebook.ie/eli/1961/act/38/enacted/en/print.html>, numite „the High Court, Circuit Court, District Court”.

¹⁷¹ Serviciul judiciar al Irlandei,
<http://www.courts.ie/courts.ie/library3.nsf/pagecurrent/4058DC8C74C03AD380257FB00053A0CD?opendocument&l=en&p=150>.





Sursa: autorul în baza datelor oficiale¹⁷²

Cu privire la organizarea administrativ-teritorială a Irlandei la nivel local, sistemul irlandez este unul dintre cele mai centralizate comparativ cu alte sisteme administrative, mai ales ca urmare a măsurilor de reformă determinate de criza financiară care a lovit Irlanda în 2008 și 2009 (de exemplu, mecanismele de coordonare verticală și orizontală care implică administrația centrală au fost consolidate). Administrația locală este finanțată atât din resurse proprii, cât și din fonduri provenite de la Guvern. Autoritățile locale din Irlanda funcționează în arii geografice specifice numite arii ale administrației locale (un fel de unități administrativ-teritoriale).

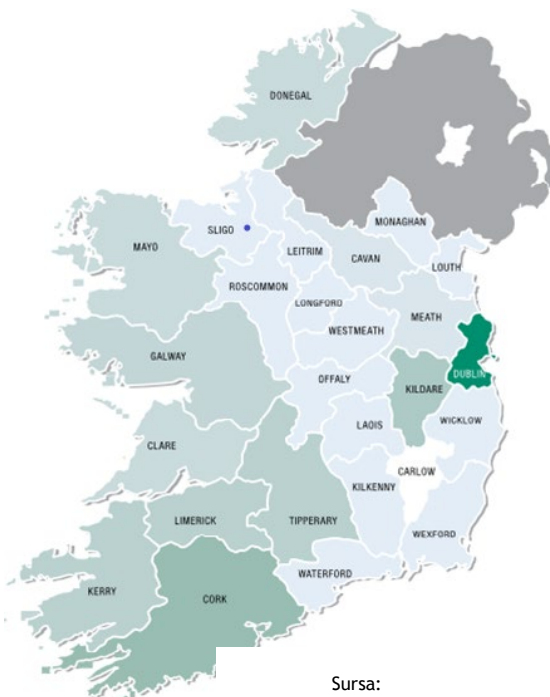
În urma procesului de reformă din 2014, sistemul administrativ irlandez dispune de treizeci și una de unități administrative, dintre care:

- douăzeci și șase sunt comitate;
- trei orașe și
- două sunt orașe-comitate potrivit dispozițiilor în materie¹⁷³.

¹⁷² Courts Service. 2018. Annual Report, <https://beta.courts.ie/view/document/d3167a7a-2b47-4fc2-b654-6e657df2a01d/Courts%20Service%20Annual%20Report%202018.pdf/pdf>; Supreme Court of Ireland. 2018. Annual Report, [http://www.supremecourt.ie/supremecourt/sclibrary3.nsf/\(WebFiles\)/721D16DCC8DE6F45802583B00037C20A/\\$FILE/2018%20Supreme%20Court%20Annual%20Report.pdf](http://www.supremecourt.ie/supremecourt/sclibrary3.nsf/(WebFiles)/721D16DCC8DE6F45802583B00037C20A/$FILE/2018%20Supreme%20Court%20Annual%20Report.pdf).

Acestea (cu excepția Regiunii Dublin și a celor trei orașe-comitat) sunt împărțite în districte municipale, ceea ce a înlocuit vechiul sistem de consilii locale ca urmare a procesului de reformă generat de criza economico-financiară din 2008. Prin lege, sunt stabilite autoritățile locale alese în mod direct, iar prerogativele și atribuțiile acestora sunt stabilite conform prevederilor Constituției.

În momentul de față, Irlanda dispune de 95 de districte municipale¹⁷⁴. De asemenea, cele 8 autorități regionale create în 1994 și cele două adunări regionale au fost reorganizate în 2015, rezultând doar 3 adunări regionale care exercită atât funcțiile primelor regiuni, cât și a celor două adunări regionale.



Sursa:

Caseta 1:

PRINCIPALELE ELEMENTE DE REFORMĂ

Prin Legea administrației locale din 2014, au fost implementate următoarele schimbări la nivel local:

- Reducerea numărului autorităților locale de la 114 la 31;
- Reducerea numărului membrilor aleșilor locali de la 1.627 la 949 prin renunțarea la mandatul dual;
- Crearea districtelor municipale;
- Restructurarea nivelului regional și reducerea numărului membrilor adunărilor regionale de la 290 la 83.

Sursa: pe baza *Local Government Act 2014*

Funcțiile autorităților locale sunt clasificate în 8 categorii clasice, și anume¹⁷⁵: drumuri, trafic, planificare, locuințe, mediu și servicii de recreere, amenajarea și

¹⁷³ Local Government Reform Act 2014, art. 12, disponibil la adresa <https://data.oireachtas.ie/ie/oireachtas/act/2014/1/eng/enacted/a114.pdf>.

¹⁷⁴ Shannon, L. 2016. Local and Regional Bodies in Ireland 2012-2016. Dublin: Institute of Public Administration. https://www.ipa.ie/fileUpload/Documents/LocalandRegionalBodiesinIreland_2012_2016.pdf; Local Government Reform Act 2014, <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2014/act/1/enacted/en/pdf>.

¹⁷⁵ https://www.housing.gov.ie/sites/default/files/publications/files/putting_people_first_-_action_programme_for_effective_government.pdf.



dezvoltarea comunității; funcții civice formale. Fiecare unitate administrativ-teritorială are un consiliu cu rol atât legislativ (formulează politica publică), cât și de *advocacy*. Anual, din cadrul membrilor consiliului este ales un președinte. În majoritatea autorităților locale acesta poartă denumirea de *Cathaoirleach*¹⁷⁶, dar sunt și unele unde are denumirea de primar sau lordul primar. Alături de acesta se regăsește viceprimarul.

În ceea ce privește executivul, șeful acestuia este numit pe o perioadă de șapte ani.

În ceea ce privește resursele umane din cadrul sistemului administrativ, în virtutea sistemului de drept de tip anglo-saxon, funcția publică este aproape sinonimă cu personalul administrativ. În acest context, reglementările privitoare la funcția publică și la funcționarii publici se găsesc în legislația secundară. Astfel, Legea privind reglementarea funcției publice, denumită *Civil Service Regulation Act* din 1956¹⁷⁷, cu modificările din 2005, prevede că „funcția publică reprezintă funcția publică guvernamentală și funcția publică de stat”, iar „funcționarul public este persoana care ocupă o funcție publică, inclusiv personalul administrativ al Camerelor Parlamentului”, cu excepția ofițerilor din cadrul acestuia. În Irlanda, doar angajații din cadrul ministerelor și al unor agenții de stat sunt considerați „funcționari publici”. Altfel spus, sistemul resurselor umane este unul hibrid, care combină sistemul de carieră cu cel de numire în funcție, statutul angajaților, ca regulă principală, este cel al angajaților și nu al funcționarilor publici sau dual, iar diferența dintre funcționarii publici și angajații publici este mică. Așadar, funcționarii publici din Irlanda au statut de drept public, reglementat de Legea privind reglementarea funcției publice 1956 (2005), iar managementul serviciului public este reglementat prin Legea privind managementul serviciului public din 2004, actualizată în 2013. Reținem că funcția publică nu este o instituție politizată în Irlanda, prin urmare schimbările în cadrul personalului care ocupă funcții publice nu sunt determinate în mod direct și implicit de schimbările guvernamentale. La momentul de față (2019), sectorul public irlandez are următoarea configurație¹⁷⁸:

Componentă a sectorului public	Număr angajați
Funcția publică	41209,40
Apărare	9307,70
Educație	107209,30
Sănătate	118983,60
Justiție	14311,50
Autorități locale	28654,22
Agențiile de stat necomerciale (NCSA)	13905,29
Total	333581,01

¹⁷⁶ <https://www.lgiuireland.ie/facts-and-figures/#how-is-local-government-structured>.

¹⁷⁷ Civil Service Regulation Act 1956, amendament 2005 și 2018, art. 1. disponibil la adresa <http://www.irishstatutebook.ie/eli/1956/act/46/section/1/enacted/en/html#sec1>; <https://hr.per.gov.ie/wp-content/uploads/Draft-General-Scheme-of-the-Bill-2018.pdf>.

¹⁷⁸ http://databank.per.gov.ie/Public_Service_Numbers.aspx?rep=SectorHistory.





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

Sursa: *Department of Public Expenditure&Reform - Databank*

2. Analiza prevederilor legislative privind cele două teme vizate de studiu

i. *Instituția avertizorului în interes public*

În dezvăluirea faptelor de corupție, fraudă, management defectuos sau alte abateri, un rol important revine avertizorilor în interes public, ajutând, astfel, la crearea unui mediu de încredere atât în instituțiile publice, cât și în cele private. În ultimii ani, mai multe state au încercat să adopte sau au adoptat reglementări pentru protecția avertizorilor în interes public. În această situație se regăsește și Irlanda. Deși s-a încercat adoptarea unei perspective generale pentru protecția avertizorilor, în 2006 guvernul Irlandei a decis o abordare sectorială a acestei instituții. Astfel, au fost introduse prevederi în următoarele domenii¹⁷⁹:

- piața muncii - *Employment Permits Act 2006*;
- protecția consumatorului - *Consumer Protection Act 2007*;
- sănătate - *Health (Amendment) Act 2007*;
- comunicare - *Communications Regulation (Amendment) Act 2007*;
- caritate - *Charities Bill 2007*.

Pentru că aceste reglementări puteau fi surse de incoerență în domeniul protecției avertizorilor, în anul 2014, în Irlanda a fost adoptată Legea privind protejarea avertizorilor - denumită *Protected Disclosure Act*¹⁸⁰. Legea este parte a procesului de reformă legislativă și guvernamentală implementat în Irlanda în ultimii ani, pentru a susține și consolida integritatea, imparțialitatea și deschiderea societății irlandeze. Așadar, pentru o înțelegere comprehensivă a instituției avertizorului în Irlanda, acest studiu are în vedere:

- Legea privind protejarea avertizorilor (2014);
- îndrumările pentru asistarea organismelor publice în implementarea prevederilor Legii privind protejarea avertizorilor;
- evaluarea statutară a Legii privind protejarea avertizorilor.

Acest cadru legislativ a creat premisele ca în 2018, Irlanda să fie inclusă în Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu și Comitetul Economic și Social European printre statele care au o legislație cuprinzătoare în ceea ce privește avertizorii în interes public și adesea a fost oferită ca exemplu statelor care încă lucrează la crearea și consolidarea instituției avertizorilor.

¹⁷⁹ Company Law Review Group. 2008. A Review of National and International Research on Whistle-blowing, http://www.odce.ie/Portals/0/EasyDNNNewsDocuments/444/2008-1-ODCE_Discussion_Paper_on_Whistle-blowing.pdf; Health (Amendment) Act 2007, art. 103, disponibil la adresa <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2007/act/23/enacted/en/print#sec103>.

¹⁸⁰ Protected Disclosure Act 2014, <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2014/act/14/enacted/en/html>.



Caseta 2:

CONCEPTE CHEIE DIN LEGEA PRIVIND PROTEJAREA AVERTIZORILOR

Caracterul cuprinzător al actului normativ este oferit de tratarea detaliată, de o manieră aproape exhaustivă, a următoarelor aspecte:

- definirea termenilor: sesizare/dezvăluire de informații, abatere, avertizor, penalizare, informație relevantă;
- mecanismul de sesizare a abaterilor, denumit „stepped disclosure mechanism”;
- mecanismul de protecție a avertizorilor;
- acțiunea în fața instanței a celor care au fost sancționați sau concediați ca urmare a realizării unei sesizări.

Sursa: pe baza Protected Disclosure Act, 2014

Este de menționat faptul că, așa cum arată și evaluarea realizată de Ministerul Cheltuielilor Publice și Reformei, Legea privind protejarea avertizorilor nu necesită modificări, aceasta având mai multe similarități la nivel de principii cu Directiva 2019/1937/UE privind protecția persoanelor care raportează încălcări ale dreptului Uniunii.

i. Instituția pantouflage-ului

Deși creșterea mobilității între sectorul public și cel privat aduce beneficii în ceea ce privește performanța serviciilor, aceasta a condus și la afectarea încrederii publicului în serviciile publice. Astfel, chiar dacă este în interesul sectorului public să atragă forță de muncă cu experiență și competențe avansate pentru a servi satisfacerea interesului public, trebuie asigurat cadrul pentru ca situațiile de conflict de interes să fie adecvat identificate și gestionate, astfel încât să fie asigurate principiile guvernării democratice.

În cazul Irlandei, angajamentul pentru a reglementa situațiile de post-angajare a fost formulat, încă din perioada 2011-2016, prin programul de guvernare¹⁸¹. Astfel, pot fi identificate prevederi legale în ceea ce privește interdicțiile/restricțiile post-angajare, iar acestea au în vedere în special relația cu autoritatea publică unde au lucrat persoanele vizate. Așadar, principalele reglementări care conturează cadrul specific situațiilor de incompatibilitate, conflicte de interese și interdicții / restricții post-angajare sunt:

- Legea privind etica în sectorul public¹⁸²;

¹⁸¹ Government for National Recovery 2011-2016.

¹⁸² Legea privind etica în sectorul public - Ethics in Public Office Act, 1995 și 2001 <http://www.irishstatutebook.ie/eli/1995/act/22/enacted/en/html>.



UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

- codurile de conduită pentru¹⁸³:
 - funcționari publici - Codul de standarde și conduită privind funcția publică;
 - membrii aleși ai autorităților locale - Codul de conduită al consilierilor;
 - angajații din cadrul autorităților locale;
 - membrii Parlamentului;
 - resursele umane din sectorul public (în sens larg) etc.;
- Codul de conduită a persoanelor care desfășoară activități de lobby, 2019;
- legislația în domeniul activităților de lobby:
 - Legea privind activitatea de lobby - cadru, 2015 cu modificările și actualizările din 2019¹⁸⁴;
 - Legea privind activitatea de lobby - reglementarea oficialilor publici desemnați¹⁸⁵;
 - Legea privind activitatea de lobby - reglementarea apelurilor¹⁸⁶.

¹⁸³ <https://www.sipo.ie/acts-and-codes/codes-of-conduct/>.

¹⁸⁴ Regulation of Lobbying Act 2015 (Commencement) Order (S.I. 152 of 2015),
<http://www.irishstatutebook.ie/eli/2015/act/5/enacted/en/html>, revizuită în 2019,
<https://www.lobbying.ie/media/6224/sipo-submission-10-may-2019-1.pdf>.

¹⁸⁵ Regulation of Lobbying Act 2015 (Designated Public Officials Regulations) (S.I. 367 of 2015).

¹⁸⁶ Regulation of Lobbying Act 2015 (Appeals Regulations 2015) (S.I. 366 of 2015).



Caseta 3:

CONCEPTE CHEIE DIN LEGEA PRIVIND ETICA ÎN SECTORUL PUBLIC ȘI LEGEA PRIVIND ACTIVITATEA DE LOBBY

În înțelesul legii, următoarele conceptele reprezintă:

- funcție desemnată (numită): în raport cu un organism public, reprezintă o funcție de angajare prescrisă în acel organism;
- prescris: înseamnă prevăzut prin reglementări ale ministrului;
- activități de lobby reprezintă activitățile desfășurate de o persoană prin care aceasta:
 - realizează, conduce sau coordonează realizarea oricărui proces de comunicare relevantă, în numele altei persoane în schimbul unei plăți (în bani sau în promisiunea unor bani), în oricare dintre circumstanțele descrise de legea lobby-ului (subsecțiunea 2) aplicabile acesteia;
 - realizează, conduce sau coordonează realizarea oricărui proces de comunicare relevantă în oricare dintre circumstanțele descrise de legea lobby-ului (subsecțiunea 2) aplicabile acesteia;
 - realizează orice comunicare relevantă cu privire la dezvoltarea și planificarea teritoriului în condițiile legilor privind planificarea și dezvoltarea din perioada 2000-2014.

*Sursa: pe baza Ethics in Public Office Act, 1995
Regulating Lobby Act, 2014*

Complementar prevederilor din legile enunțate mai sus, se regăsesc reglementările din codurile de conduită, dezvoltate în baza Legii privind etica în sectorul public și Legii privind standardele serviciului public din 2001¹⁸⁷. De exemplu, Codul de standarde și conduită privind funcția publică, intrat în vigoare în 2004, prevede că misiunea funcției publice este¹⁸⁸ „realizarea unui serviciu de excelență pentru guvern și alte instituții de stat, precum și pentru cetățeni și alți utilizatori ai serviciilor publice, bazându-se pe următoarele principii: (a) integritate, (b) imparțialitate, (c) eficacitate, (d) echitate și (e) responsabilitate”.

Complementar acestora, Codul menționează importanța valorilor clasice ale administrației publice, și anume onestitate, imparțialitate și integritate în satisfacerea

¹⁸⁷ Standards in Public Office Act, 2001, <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2001/act/31/enacted/en/pdf>; The Civil Service Code of Standards and Behaviour, <https://hr.per.gov.ie/wp-content/uploads/2011/06/Civil-Service-Code-of-Standards-and-Behaviour.pdf>.

¹⁸⁸ The Civil Service Code of Standards and Behaviour, <https://hr.per.gov.ie/wp-content/uploads/2011/06/Civil-Service-Code-of-Standards-and-Behaviour.pdf>.



UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

binelui comun (interesului public), stipulând expres că acestea trebuie să reprezinte „baza pentru acțiunile funcționarilor publici” și stabilește liniile directoare pentru funcționarii publici cu privire la acceptarea unor numiri și consultanță după demisie sau pensionare.

Tot în cadrul acestui document regăsim și prevederi referitoare la interdicțiile sau restricțiile de post-angajare ale funcționarilor publici sau ale foștilor oficiali publici care au ocupat funcții numite/desemnate.

3. Autoritățile însărcinate să aplice dispozițiile legale

i. *Instituția avertizorului în interes public*

Autoritatea care implementează legislația generală împotriva corupției este Biroul Național Privind Investigațiile Criminale - *National Bureau of Criminal Investigation* în Irlanda.

În ceea ce privește managementul instituției avertizorului în Irlanda, având în vedere supravegherea realizată de instanțe și mecanismele de soluționare a disputelor industriale și luând în considerare că instituția avertizorilor reprezenta o nouă instituție juridică în legislația irlandeză, s-a luat decizia de a nu include alte structuri care să supravegheze monitorizarea implementării acesteia. Astfel, instituția principală este Ministerul Cheltuielilor Publice și Reformei¹⁸⁹, care în baza responsabilității sale pentru elaborarea politicii de reformă guvernamentală are și sarcini pentru elaborarea legislației în materia avertizorului, lobby, liberul acces la informație, standarde pentru sectorul public etc.

Responsabilități directe în implementarea Legii privind protejarea avertizorilor au toate organismele publice care trebuie să respecte prevederile legii și să-și elaboreze proceduri în acord cu aceasta.

¹⁸⁹ <https://www.gov.ie/en/organisation/departament-of-public-expenditure-and-reform/>.



Caseta 4:

ORGANISME PUBLICE

În înțelesul Legii privind protejarea avertizorilor, conceptul de „organism public” are următoarele conotații:

- departament al statului;
- autoritate locală, în înțelesul Legii administrației locale din 2001;
- orice autoritate înființată prin sau în temeiul unui act normativ, instrument statutar, cartă sau orice schemă administrată de un minister;
- o companie, în înțelesul legii companiilor în care un minister deține majoritatea acțiunilor;
- o filială a unei companii în care statul deține majoritatea acțiunilor;
- o entitate înființată sau numită de guvern sau minister;
- orice entitate care este direct sau indirect controlată de entitățile de mai sus;
- orice entitate ale cărei funcții erau conferite printr-un act normativ sau în temeiul unui act normativ, instrument statutar sau cartă;
- o instituție de învățământ superior care primește fonduri publice.

Sursa: pe baza Protected Disclosure Act, 2014

În 2015, a fost înființată Comisia privind Relațiile de Muncă, un organism independent care are rolurile și funcțiile pe care le aveau Autoritatea Națională pentru drepturile angajaților, Tribunalul de Egalitate, fosta Comisie pentru Relații de Muncă, Serviciul Comisarilor pentru Drepturi, instanțele judecătorești de prim rang și Tribunalului de Apel privind litigiile de muncă.

Referitor la instituția avertizorului, Comisia pentru Relații de Muncă a elaborat Codul de practică privind protecției avertizorului, pentru a asigura o mai bună implementare a legii. Comisia are un consiliu format dintr-un președinte și 8 membri desemnați de către ministrul afacerilor, întreprinderilor și inovării¹⁹⁰.

Complementar acestor eforturi, Ministerul Cheltuielilor Publice și Reformei asigură granturi organizației Transparency International Irlanda, astfel încât aceasta să asigure un centru de consultanță juridică privind transparența, care să ofere potențialilor avertizori servicii de consultanță juridică, gratis și independent. Tot în contextul implementării legii privind protecția avertizorilor, a fost creată poziția de Destinatar al Dezvăluirilor - denumit *Disclosures Recipient*, conform secțiunii 18 din Lege pentru a primi sesizările din domeniile: securitate, apărare, relații internaționale.

¹⁹⁰ Workplace Relations Act 2015, <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2015/act/16/enacted/en/html>.



UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

ii. Instituția pantouflage-ului

Deși nu există un cadru normativ propriu instituției *pantouflage*-ului, în Irlanda există preocupări pentru reglementarea acestui fenomen. Acest aspect reiese din existența unor prevederi adresate acestei instituții în alte acte legislative din arii conexe (a se vedea secțiunea analiza legislativă privind Irlanda). De principiu, departamentele și birourile monitorizează situațiile post-angajare ale funcționarilor publici și foștilor funcționari publici. Astfel, în anul 2001 a fost înființată Comisia pentru Biroul Public de Standardizare (SIPO), prin Legea privind standardele serviciului public. Aceasta este o structură independentă, iar componența sa este formată din 6 membri și un fost judecător de la Înalta Curte. Printre principalele funcții ale Comisiei sunt¹⁹¹:

- să decidă asupra cererilor de renunțare sau de reducere a perioadei de *cooling-off* pentru situațiile de post-angajare pentru anumite categorii de oficiali publici numiți care intră sub incidența legii;
- să elaboreze și să supravegheze aplicarea codului de conduită;
- să ofere consultanță și sprijin pentru înțelegerea legislației în materie;
- să investigheze și să sancționeze contravențiile rezultate din încălcarea legii;
- să fixeze suma pentru contravențiile rezultate din încălcarea legii;
- să elimine toate informațiile inexacte, neactuale sau înșelătoare din registrul de lobby.

Se observă că în 2015, instituția a avut și rolul de supraveghere a modificărilor și actualizărilor realizate asupra unui set amplu de reglementări¹⁹², dar și faptul că printre altele, funcțiile sale includ și supravegherea pentru:

- declararea conflictelor de interese și respectarea cerințelor privind taxele fiscale;
- declararea donațiilor și cheltuielilor electorale;
- fondurile primite de partidele politice din fondurile de la stat;
- reglementarea activității de lobby.

De asemenea, subliniem că odată cu adoptarea Codului de standarde și conduită privind funcția publică, a fost înființat și Consiliul de numiri externe. Acesta are următoarea componență: Secretarul general al Ministerului Cheltuielilor Publice și Reformei, Secretarul general din cadrul Cancelariei Primului-Ministru și alți trei membri

¹⁹¹ Register of Lobby. 2015. Annual report 2015, <https://www.lobbying.ie/media/6059/regulation-of-lobbying-annual-report-2015-for-web.pdf>.

¹⁹² <https://www.sipo.ie/reports-and-publications/annual-reports/Standards-in-Public-Office-Commission-Annual-Report-2015.pdf>; Legea privind etica în serviciul public din 1995, modificată prin Legea privind standardele serviciului public (2001); Legea electorală din 1997, modificată; Legea privind Ministererele și Parlamentul, 2014; Legea privind activitatea de lobby, 2015.





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

care nu sunt funcționari publici sau foști funcționari publici - unul dintre ei îndeplinind rolul de Președinte al structurii¹⁹³.

Obiectivul acestui Consiliu este să ofere un sistem deschis și transparent de supraveghere a funcțiilor numite, asigurându-se că va fi protejat interesul public fără a pune bariere nejustificate în mișcarea persoanelor cu experiență și expertiză între sectorul public și cel privat. Cu alte cuvinte, Consiliul a fost înființat pentru a realiza o examinare independentă a situațiilor de post-angajare a funcționarilor publici în termen de un an de la pensionare.

Structura este responsabilă pentru aprobarea aplicațiilor funcționarilor publici care, după demisie sau pensionare din funcția publică, vor să accepte oferte de angajare ori de numire de la angajatori din afara sectorului public sau de consultanță care prin natura și termenii săi pot conduce la nașterea unui conflict de interese.

4. Evidențierea mecanismelor de monitorizare și control al respectării acestor interdicții, precum și a cadrului sancționator

i. Instituția avertizorilor în interes public

Revenind la analiza cadrului normativ, menționăm că scopul Legii privind protecția avertizorilor este crearea unui mediu de încredere pentru angajații din sectorul public, privat și non-profit, astfel încât aceștia să nu se teamă de represalii atunci când sesizează (dezvăluie) abateri și să ofere o protecție cât mai mare celor care ar putea fi concediați sau sancționați pentru că au raportat posibile încălcări ale legii la locul de muncă.

Legea oferă o definiție largă a abaterilor relevante, incluzând în această categorie următoarele¹⁹⁴:

- săvârșirea unei infracțiuni, fie că a fost săvârșită, fie că este în curs de săvârșire, fie că urmează a fi săvârșită;
- neîndeplinirea unei obligații legale¹⁹⁵;
- eroare judiciară (*miscarriage of justice*);
- punerea în pericol a sănătății sau siguranței unei persoane fizice;
- aducerea de daune mediului;
- utilizarea ilegală sau necorespunzătoare a fondurilor sau resurselor unui organism public sau a altor fonduri publice;

¹⁹³ <http://www.stateboards.ie/stateboards/campaignAdvert/105039/booklet.html>

¹⁹⁴ Protected Disclosure Act 2014, art. 5 alin. (3), <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2014/act/14/enacted/en/pdf>.

¹⁹⁵ Cu observațiile de la pct. 1, *fie că a fost săvârșită, fie că este în curs de săvârșire, fie că urmează a fi săvârșită* care se aplică mutatis mutandis pentru toate punctele.



- săvârșirea unui act opresiv, discriminatoriu sau neglijent grav sau care constituie o administrare sau omisiune gravă defectuoasă de către sau în numele unui organism public;
- faptul că informații care privesc cele anterior menționate sunt susceptibile a fi ascunse sau distruse.

De asemenea, în virtutea particularității sistemului de drept (*common law*) și a faptului că legea se aplică atât sectorului public, cât și celui privat, Legea privind protejarea avertizorilor oferă protecție tuturor lucrătorilor¹⁹⁶, incluzând¹⁹⁷:

- angajații;
- funcționarii civili și publici;
- membrii forțelor de apărare (poliție);
- personalul contractual și consultantii;
- angajații din cadrul agențiilor;
- stagiarilor, muncitorii temporari, internii sau lucrătorii cu experiență de muncă.

Caseta 5:

OPȚIUNI EXTERNE DE SESIZARE A ABATERILOR RELEVANTE

Pentru a preîntâmpina situațiile în care lucrătorii nu ar sesiza către manager (superiorul ierarhic) anumite abateri relevante, deoarece nu s-ar simți în siguranță, Legea privind protejarea avertizorilor oferă următoarele opțiuni alternative:

- dezvăluirea către o altă persoană, în condițiile legii;
- dezvăluirea către o anumită persoană numită/prevăzută în Lege;
- dezvăluirea către un minister;
- dezvăluirea către un consilier juridic;
- dezvăluirea către alte surse externe - pentru situații foarte limitate prevăzute de lege.

Sursa: pe baza *Protected Disclosure Act, 2014*

Se observă că Legea privind protejarea avertizorilor (2014) nu include în definiția lucrătorilor și categoria voluntarilor.

Pentru sesizarea abaterilor menționate mai sus, Legea¹⁹⁸ creează un mecanism pe niveluri/ în etape pentru sesizarea abaterilor, denumit „*stepped disclosure mechanism*”,

¹⁹⁶ Utilizăm conceptul de *lucrător* deoarece conform definiției oferite de Legea privind protecția avertizorilor, avertizorul poate fi o persoană care nu este în mod obligatoriu salariat sau angajat.

¹⁹⁷ Industrial Relations Act 1990 (Code of Practice on Protected Disclosures Act 2014) (Declaration) Order 2015 <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2015/si/464/made/en/pdf>.



UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

oferind lucrătorilor mai multe posibilități (canale interne și externe) pentru sesizare. Cadrul legislativ irlandez în materie evidențiază că primul nivel al mecanismului de sesizare este cel intern. Această modalitate poartă denumirea de „sesizarea către angajator sau către o altă persoană responsabilă. În cadrul acestui mecanism, tot ceea ce se cere este ca avertizorul să aibă credința rezonabilă că informația sesizată se referă la săvârșirea unei abateri. Legea irlandeză în materie subliniază că modalitatea internă de sesizare este canalul obișnuit/ normal pe care ar trebui să-l urmeze un avertizor, deși nu există obligativitatea ca un avertizor să se adreseze în primul rând intern (angajatorului).

Legea privind protejarea avertizorilor, așa cum am arătat, prevede și posibilitatea de a face sesizarea către structuri externe, în anumite condiții, cu respectarea prevederilor legale în materie. În aceste context, opțiunile avertizorului sunt cele menționate în caseta 5. Astfel, dacă avertizorul este sau a fost angajat într-o organizație publică, atunci el poate face dezvăluirea și către ministerul de linie (resort).

De asemenea, reglementările irlandeze privind avertizorii oferă lucrătorilor și posibilitatea de a-și adresa dezvăluirea/sesizarea către anumite structuri determinate sau persoane prescrise. De principiu, aceste structuri determinate au funcții de reglementare în domeniul în care se încadrează dezvăluirea și sunt prevăzute în instrumente statutare¹⁹⁹. Complementar acestei modalități este reglementată și opțiunea de a adresa dezvăluirea/sesizarea către un consilier juridic (*lato sensu*), incluzând, în accepțiunea Legii privind protejarea avertizorilor, avocat, avocat pledant, reprezentant al sindicatelor, cu condiția să se realizeze în cursul unei consultații juridice.

Un canal aparte pe care îl pot folosi avertizorii din Irlanda este linia telefonică anonimă „SpeakUp”, creată de Transparency International Irlanda pe baza colaborării cu Ministerul Cheltuielilor Publice și Reformei.

Pentru realizarea sesizării, prin oricare canal, Legea nu impune un test de bună-credință, nefiind importantă motivația, dar prevede condiția existenței unei „credințe rezonabile” a avertizorului. În acest sens, credința nu trebuie să fie corectă, ci avertizorul trebuie să considere rezonabil că informația dezvăluită arată sau tinde să arate o abatere relevantă. Prin urmare, avertizorul poate greși, atâta timp cât credința/ convingerea sa a fost formulată pe fundamente rezonabile, fără a fi necesară prezentarea unor dovezi privitoare la abaterea sesizată. Amendamentul privitor la caracteristicile informației este ca aceasta să ajungă în atenția lucrătorului în relație cu activitatea sa, dar sesizarea/dezvăluirea sa să nu facă parte din atribuțiile sale. În acest sens, Legea distinge între sesizarea unei abateri și realizarea unei plângeri, aceasta din urmă având în vedere aspecte care sunt specifice lucrătorului, ex. responsabilitățile sale, condiții de lucru etc.

¹⁹⁸ Legea avertizorilor cu evaluarea sa din 2018 - [Statutory Review of the Protected Disclosures Act 2014](https://www.gov.ie/pdf/?file=https://assets.gov.ie/3750/051218105136-8df038b13a654f8d8408495c167444e9.pdf#page=1), 2018, disponibil la adresa <https://www.gov.ie/pdf/?file=https://assets.gov.ie/3750/051218105136-8df038b13a654f8d8408495c167444e9.pdf#page=1>.

¹⁹⁹ Statutory Instruments, No. 339 of 2014, <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2014/si/339/made/en/pdf>, amended by SI 448/2015 and S.I. 490/2016.



Adoptând un astfel de comportament (de dezvăluire a abaterilor), angajații se expun riscului de a fi sancționați.

Caseta 6:

TIPURI DE SANCTIUNI

În accepțiunea Legii, sancțiunile care ar putea fi aplicate lucrătorului ca urmare a realizării unei sesizări cu privire la abaterile relevante și față de care Legea instituie protecție sunt:

- suspendarea, acordarea preavizului pentru șomaj sau concedierea;
- retrogradarea sau pierderea dreptului de promovare;
- transferul atribuțiilor, schimbarea locului de muncă, tăieri salariale sau modificarea programului;
- impunerea sau administrarea unor sancțiuni disciplinare, mustrare sau alte sancțiuni, inclusiv financiare;
- tratament nedrept;
- coerciție, intimidare sau hărțuire;
- discriminare sau dezavantajare;
- injurii, pagube sau pierderi;
- amenințarea cu represalii.

Sursa: pe baza Protected Disclosure Act, 2014

Așadar, pentru a preveni riscul sancționării, Legea privind protejarea avertizorilor intrată în vigoare la 15 iulie 2014 și al cărei impact a fost evaluat în 2018, prevede mecanisme de protecție a avertizorilor²⁰⁰. Principalele mecanisme prevăzute de lege sunt²⁰¹:

- protecția angajaților care au fost concediați ca urmare a unei sesizări cu privire la o abatere relevantă;
- protecția angajaților care au fost sancționați ca urmare a unei sesizări cu privire la o abatere relevantă;
- acțiuni de reparare a prejudiciilor cauzate ca urmare a realizării unei sesizări cu privire la o abatere relevantă;
- imunitate pentru răspundere civilă în cazul unei sesizări a unei abateri relevante;
- realizarea unei sesizări cu privire la o abatere relevantă nu este incriminată ca infracțiune;

²⁰⁰ Protected Disclosure Act 2014, partea a 3-a,

<http://www.irishstatutebook.ie/eli/2014/act/14/enacted/en/pdf>.

²⁰¹ O detaliere a acestora se găsește în secțiunea 19.i. a prezentului studiu.



UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

- protecția identității avertizorului.

În situația în care angajatul este sancționat prin concediere ca urmare a unei sesizări pentru abateri relevante poate utiliza mecanismele obișnuite de soluționare (sesizarea Comisiei pentru Relații de Muncă sau Tribunalul muncii) cu posibilitatea, de asemenea, de a se adresa și instanței de circuit cu o acțiune de reparare provizorie. Pentru primul mecanism de soluționare, se găsesc *in extenso* detalii în cadrul Legilor privind concedierile nelegale (nedrepte). Pentru cazul „reparării provizorii”²⁰², prin intermediul instanței de circuit, înainte de a se adresa instanței pe această cale, angajatul trebuie să-i trimită angajatorului o notificare scrisă, în care să-i prezinte intenția sa de a folosi acest mecanism.

Dacă, însă, un angajat consideră că a fost sancționat (*a se vedea caseta 5*) de către angajator pentru că a făcut o sesizare cu privire la o abatere relevantă, se poate adresa cu privire la acest aspect unui comisar din cadrul Comisiei pentru Relații de Muncă sau Tribunalului muncii (în apel). Comisarul va analiza cazul și va adopta o decizie care poate să indice că sesizarea nu a fost bine fundamentată (întemeiată) sau dacă a fost întemeiată, atunci poate stabili în sarcina angajatorului obligația de a întreprinde anumite acțiuni, inclusiv plata unei compensații care nu poate depăși echivalentul remunerației pentru 260 de săptămâni, calculate potrivit reglementărilor secțiunii 17 din Legea concedierilor nelegale. Decizia comisarului din cadrul Comisiei pentru Relații de Muncă poate fi contestată la instanța judecătorească²⁰³.

Pentru că un alt mecanism de protecție vizează repararea prejudiciului, instrumentul legislativ aduce clarificări privind înțelesul conceptului de „pagubă” (a se vedea caseta 7).

²⁰² Denumită *interim relief*.

²⁰³ Protected Disclosure Act 2014, Secțiunile 11-12,

<http://www.irishstatutebook.ie/eli/2014/act/14/enacted/en/pdf>.



Caseta 7:

INTERPRETĂRI PRIVIND CONCEPTUL DE PAGUBĂ / PREJUDICIU

În accepțiunea Legii, conceptul de „pagubă” are următoarele conotații:

- suspendarea, acordarea preavizului pentru șomaj sau concedierea;
- retrogradarea sau pierderea dreptului de promovare;
- transferul atribuțiilor, schimbarea locului de muncă, tăieri salariale sau modificarea programului;
- impunerea sau administrarea unor sancțiuni disciplinare, mustrare sau alte sancțiuni, inclusiv financiare;
- tratament nedrept;
- coerciție, intimidare sau hărțuire;
- discriminare, dezavantajare sau tratament nefavorabil în relația cu angajatorul;
- injurii, pagube sau pierderi;
- amenințarea cu represalii.

Sursa: pe baza Protected Disclosure Act 2014

Cu privire la acțiunile de reparare a prejudiciului, legislația irlandeză menționează că acestea nu pot fi folosite de o persoană împotriva altei persoane (avertizorului), dacă acel prejudiciu face obiectul unei cereri împotriva aceleiași persoane prin care se pretinde:

- repararea unor concedieri nelegale, în condițiile legislației în materie din 1977-2007;
- repararea consecințelor sancționării ca urmare a unei sesizări cu privire la o abatere relevantă;
- soluționarea unei cereri sub incidența Legii de Apărare din 1954 sau a Legii Ombudsman-ului din 2004.

În ceea ce privește avertizorii, nu poate fi introdusă acțiune în materia răspunderii civile, alta decât cea privind defăimarea, în condițiile și înțelesul Legii privind defăimarea din 2009 cu modificările intervenite prin Legea privind protejarea avertizorilor.

În cazul urmăririi penale a unei persoane pentru orice infracțiune care interzice sau restricționează dezvăluirea (divulgarea) de informații, constituie o apărare faptul că la momentul săvârșirii infracțiunii, divulgarea a fost considerată în mod rezonabil de către acea persoană ca fiind o sesizare a unei abateri relevante (o divulgare / sesizare protejată).

De asemenea, pentru a proteja avertizorul, legea irlandeză stipulează și mecanismul confidențialității și anonimatului. În ceea ce privește confidențialitatea, Legea prevede că



UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

instituțiile trebuie să ia toate măsurile pentru protejarea identității avertizorului și pentru a asigura confidențialitatea sesizării cu privire la abaterile relevante în legătură cu serviciul. De la această regulă generală există câteva excepții expres prevăzute de textul normativ, mai exact când avertizorul a formulat în mod clar că nu are obiecții cu privire la dezvăluirea identității sale și atunci când dezvăluirea identității este necesară pentru investigație. Referitor la posibilitatea realizării unei sesizări anonime, Legea permite acest instrument, dar subliniază că această opțiune poate reprezenta o barieră pentru eficacitatea investigației.

O particularitate pe care o instituie cadrul normativ irlandez rezidă în faptul că o dezvăluire/sesizare realizată înainte de intrarea în vigoare a Legii (14 iulie 2014), poate fi în continuare o sesizare protejată, cu condiția ca sancționarea și consecințele negative ale căror subiect este avertizorul să fie subsecvente adoptării Legii. Mai mult decât atât, nu contează dacă abaterea relevantă a avut loc sau are loc în cadrul statului sau în altă parte.

În situația în care un lucrător este, totuși, sancționat pentru că a făcut o sesizare cu privire la o abatere la locul de muncă, poate fi formulată o cerere/o acțiune de reparație prin intermediul mecanismelor obișnuite de soluționare a litigiilor. Reparația este valabilă pentru acțiunile de sancționare definite de Legea privind protejarea avertizorilor 2014, excepție făcând concedierea și cazurile de concediere care intră sub incidența Legilor privind concedierile nedrepte²⁰⁴, indiferent de durata funcției. Pentru aceste cazuri, Legea prevede că avertizorul poate introduce acțiune la curtea de circuit.

Un element aparte introdus de Legea privind protejarea avertizorilor este obligativitatea organismelor publice de a elabora și publica în fiecare an un raport referitor la numărul sesizărilor primite și statusul lor (finalizate, în curs de investigație etc.).

ii. Instituția pantouflage-ului

Problema post-angajării funcționarilor publici în mediul privat a fost semnalată de către Grupul de Guvernanță Publică de la nivelul OECD²⁰⁵ și a devenit un obiectiv de reformă pentru statele membre ale Uniunii Europene, și nu numai.

În această arie, asemenea altor state, Irlanda a adoptat interdicțiile și restricțiile clasice (acceptarea angajării, folosirea „informațiilor din interior”, acceptarea numirii/desemnării, „schimbarea taberelor”, lobby asupra guvernului, oferirea

²⁰⁴ Unfair Dismissal (amendment) Act 1993,
<http://www.irishstatutebook.ie/eli/1993/act/22/enacted/en/print.html>.

²⁰⁵

[http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/GF\(2009\)3&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/GF(2009)3&docLanguage=En)



angajării)²⁰⁶, iar pentru monitorizarea lor a stabilit obligații în sarcina ministerelor (departamentelor) și birourilor, care au dispus înființarea unor structuri specifice. Din analiza cadrului legislativ au reieșit măsurile prevăzute în caseta 8²⁰⁷.

Caseta 8:

RESTRICȚII ȘI INTERDICȚII POSTANGAJARE PENTRU FUNCȚIONARI PUBLICI

Potrivit Codului de standarde și conduită privind funcția publică, funcționarilor publici și oficialii publici care au deținut „funcții numite/desemnate” trebuie să:

- informeze autoritatea competentă de intenția de a lucra în sectorul privat;
- nu accepte, într-un termen de 12 luni de la demisie sau pensionare:
 - ofertă de angajare de la vreun angajator din afara administrației publice;
 - numirea în anumite proiecte de consultanță, dacă natura și termenii unei astfel de angajări sau numiri pot conduce către un conflict de interes, fără obținerea aprobării prealabil de la autoritățile competente prevăzute de lege;
- nu accepte o ofertă de angajare în sectorul privat, dacă în ultimele șase luni, anterior pensionării/demisiei, au deținut o funcție numită;
- nu folosească „informațiile din interior”;
- nu desfășoare activitate de lobby, doar în condițiile reglementate de Legea privind activitatea de lobby.

Interdicția de angajare, numire sau activitate de lobby de 12 sau, după caz, 6 luni poartă denumirea de *cooling-off* sau perioadă moratorie.

Sursa: pe baza Civil Service Code of Standards and Behaviour și Regulation of Lobbying Act 2015

Fără un proces de implementare clar stabilit, obligațiile de mai sus ar rămâne doar cuvinte pe hârtie. Din acest considerent, Irlanda a instituit mecanismul „cererii de aprobare sau a declarației de interese pentru viitoarea angajare”. Astfel, din punct de vedere procedural, normele codului de conduită, elaborate pe baza legii privind etica în sectorul public, prevăd următorul mecanism:

- orice funcționar public care intenționează să se angajeze sau să stabilească relații cu:
 - (a) orice serviciu extern (afacere din afara sectorului public)²⁰⁸ cu care a avut relații oficiale sau (b) cu orice serviciu extern care ar putea obține un avantaj nedrept față

²⁰⁶ OECD. 2006. Avoiding Conflict of interest in post-public employment: comparative overview of prohibitions, restrictions and implementing measures in OECD countries, [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/ETH\(2006\)3&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/ETH(2006)3&docLanguage=En).

²⁰⁷ The Civil Service Code of Standards and Behaviour, <https://hr.per.gov.ie/wp-content/uploads/2011/06/Civil-Service-Code-of-Standards-and-Behaviour.pdf> (secțiunea 20.2).

²⁰⁸ <https://www.sipo.ie/acts-and-codes/codes-of-conduct/civil-servants/Civil-Service-Code-of-Standards.pdf>



UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

de concurenții săi prin angajarea sa, trebuie să informeze autoritatea competentă de intenția sa;

- mai mult, oficialii publici care dețin „funcții numite/desemnate” în înțelesul Legii eticii în sectorul public nu trebuie în termen de 12 luni de la demisie sau pensionare să se găsească în vreuna din situațiile menționate în caseta 8²⁰⁹.

În situația în care nu se aplică prevederile privitoare la perioada moratorie sau atunci când din diverse motive aprobarea nu a fost solicitată înainte de angajarea în afara sectorului, autoritățile competente trebuie să continue să monitorizeze restricțiile impuse prin Legea privind Secretele Oficiale din 1963 modificată prin Legea accesului la informație 1997 și 2003.

Regulile de mai sus se aplică și altor angajați care ocupă „funcții numite” în înțelesul legii eticii (de exemplu: consilierii care sunt numiți personal de către miniștri) și funcționarilor care se regăsesc sub nivelul de salarizare al funcționarului principal (clasa B PRSI)²¹⁰, deși nu au ocupat o funcție numită la data demisiei sau pensionării, dar au ocupat o astfel de funcție în cele șase luni anterioare demisiei sau pensionării. Așadar, funcționarul public care părăsește sectorul public și dorește să se angajeze în sectorul privat trebuie, înainte de acceptarea unui post în sectorul privat, să se consulte și să solicite aprobarea de la autoritățile competente dacă există riscul unui conflict de interese prin angajarea în sectorul privat. Prin urmare, funcționarul public care dorește să beneficieze de aprobare pentru a se angaja în sectorul privat sau non-guvernamental, trebuie să adreseze o cerere către²¹¹:

- secretarul general sau șeful biroului în care lucrează sau în care a lucrat înainte de pensionare sau demisie, dacă aparține unei categorii din cele inferioare celei de secretar asistent;
- consiliul de numiri externe, dacă aparține unei categorii superioare celei de asistent secretar.

Aprobarea poate fi necondiționată sau condiționată. Mecanismul și restricțiile din caseta 8 sunt regăsite și în Legea administrației locale²¹².

Decizia cu privire la post-angajare este deschisă apelului. Acesta poate fi adresat:

- consiliului de numiri externe - o structură administrativă;
- instanței judecătorești.

²⁰⁹ <https://www.sipo.ie/acts-and-codes/codes-of-conduct/civil-servants/Civil-Service-Code-of-Standards.pdf>.

²¹⁰ <https://www.sipo.ie/acts-and-codes/codes-of-conduct/civil-servants/Civil-Service-Code-of-Standards.pdf>;
<http://www.irishstatutebook.ie/eli/2004/si/699/made/en/print#>.

²¹¹ <https://www.sipo.ie/acts-and-codes/codes-of-conduct/civil-servants/Civil-Service-Code-of-Standards.pdf>.

²¹² Local Government Act. 2001. Ethical Framework for the Local Government Service, <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2001/act/37/section/166/enacted/en/html>.





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

Astfel, funcționarul public poate cere revizuirea deciziei secretarului general de către Consiliul de numiri externe. Președintele Consiliului de numiri externe trimite anual către Guvern, prin Ministerul Finanțelor, un raport privind activitatea Consiliului, dar poate trimite și ad-hoc alte rapoarte în care să prezinte îndeplinirea atribuțiilor de către Consiliu.

O particularitate a Codului de standarde și conduită privind funcția publică rezidă în semnalarea faptului că acesta din urmă nu dorește a fi o povară pentru funcționarii publici în ceea ce privește posibilitățile post-angajare și din acest considerent dispozițiile sale nu fac trimitere la toți funcționarii publici care ies din sistem.

Prin urmare, orice funcționar public care intenționează să fie angajat sau să rămână în legătură cu: (a) orice entitate de afaceri cu care a avut relații oficiale sau (b) orice entitate de afaceri care ar putea dobândi un avantaj neloial față de competitorii săi prin angajarea respectivului funcționar public, trebuie să informeze autoritatea competentă cu privire la această intenție.

Prevederi privind restricțiile post-angajare sunt regăsite și în Legea privind activitatea de lobby. Subliniem că în Irlanda nu a existat o deschidere pentru acest tip de activitate, fapt ce a atras o serie de conotații negative, fiind descrisă drept o activitate „opacă și curioasă”²¹³. Reglementarea regăsită în cuprinsul legii vizează foști oficiali publici care au ocupat „funcții numite/desemnate”, interzicându-le să accepte un post sau să ofere servicii unei persoane care desfășoară activități de lobby. Această prevedere poate fi utilă pentru abordarea unor riscuri asociate fenomenului de angajare a foștilor oficiali publici în sectorul privat.

²¹³ Journal of Public Affairs (editorial). 2011. The curious case of lobbying in Ireland: an introduction, Vol. 11 Number 2.



Caseta 9:

FUNȚII NUMITE/DESEMNAȚE

Sunt cuprinse în categoria oficialilor publici care ocupă funcții numite/desemnate următoarele categorii, potrivit legii privind activitatea de lobby:

- miniștri;
- secretari de stat;
- membrii Camerei Deputaților;
- membrii Senatului;
- membrii Parlamentului European pentru Irlanda;
- membrii autorităților locale;
- consilieri speciali (personali), funcționarii cu vechime mai mare și funcționarii publici care au fost numiți prin ordin al ministrului.

Sursa: pe baza Regulation of Lobbying Act 2015

Legea prevede pentru anumite clase specifice din categoria oficialilor publici numiți, și anume: miniștri, secretari de stat, consilieri personali și funcționari și funcționari publici, o perioadă de *cooling-off* de un an, perioadă în care aceștia nu trebuie să se angajeze în activități de lobby²¹⁴. Cu toate acestea, conceptul de oficiali publici desemnați nu include și categoria arhitecților de la nivelul județelor, deși potrivit legii, problemele referitoare la planificarea și dezvoltarea teritoriului sunt comunicări relevante. Mai mult, arhitecții trebuie doar să se angajeze că nu fac lobby pe lângă foștii angajatori. Astfel, nu există o restricție pentru ei în ceea ce privește oferirea de sfaturi sau informații privind utilizarea terenurilor sau achizițiile publice care ar putea ajuta noii lor angajatori²¹⁵.

Raportat la aceste prevederi, menționăm că foștii funcționari trebuie să obțină aprobare de la Comisia pentru Biroul Public de Standardizare (SIPO) înainte de a face lobby pe lângă organismul public unde au lucrat, inclusiv lobby pe lângă foștii lor colegi, chiar dacă aceste persoane lucrează într-un alt organism public. De asemenea, oficiali publici desemnați pot să solicite Comisiei reducerea sau renunțarea la perioada de *cooling-off*. Decizia Comisiei este supusă apelului.

²¹⁴ <https://www.lobbying.ie/media/6224/sipo-submission-10-may-2019-1.pdf>.

²¹⁵ Regulation of Lobbying Act 2015, disponibil la <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2015/act/5/section/22/enacted/en/html#sec22>.



UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

5. Exemple de bune practici, studii de caz

i. *Instituția avertizorilor în interes public*

Legea privind protejarea avertizorilor 2014 din Irlanda se bucură de o vizibilitate internațională pozitivă, fiind citată ca un exemplu de bună practică pentru elaborarea legislației în domeniu în alte jurisdicții.

Cazul 1: Reparare provizorie pentru cei care și-au pierdut funcția (urmare a realizării unei sesizări privind o abatere)

Clarke & Dougan v Lifeline Ambulance Service Limited (2016) este primul caz care evidențiază aplicarea cu succes a protejării avertizorilor prin mecanismul „repararea provizorie”.

În acest caz, Dougan și Clarke, doi angajați ai serviciului de ambulanță Lifeline, au arătat că în ianuarie 2016 au făcut o dezvăluire/sesizare protejată, în înțelesul legii privind protejarea avertizorilor, către Comisarii de venituri cu privire la „afacerile fiscale ale serviciului de ambulanță Lifeline și abateri în cadrul companiei”. Angajații au fost concediați ulterior, în iunie 2016.

Ambii angajați au formulat plângere către Comisia pentru Relații de Muncă pentru concediere nelegală, susținând că motivul pentru care au fost concediați a fost faptul că au făcut o dezvăluire protejată. De asemenea, în așteptarea soluționării cererii de către Comisia pentru Relații de muncă, aceștia au solicitat instanței de circuit reîncadrarea. Deși instanța de circuit a constatat că nu poate determina dacă motivul concedierii este „în totalitate sau în principal dezvăluirea protejată”, a reținut că angajații au adus „argumente temeinice” pentru o astfel de afirmație. Astfel că, există suficiente motive pentru a pronunța o hotărâre pentru reparare provizorie.

Fostul angajator nu a fost de acord să-i reîncadreze în funcțiile inițiale, în schimb i-a oferit unuia dintre angajați opțiunea de a rămâne în „concediu”, în timp ce celuilalt i-a oferit posibilitatea de a fi angajat ca paramedic alături de personalul pe care anterior l-a pregătit și supravegheat. Acest angajat nu mai lucrase ca paramedic cu normă întreagă din 2002.

Angajații au refuzat oferta, iar curtea a considerat că refuzul lor este rezonabil și a obligat angajatorul (1) să continue plata salariilor celor doi angajați până la soluționarea finală a plângerii lor de către Comisia pentru Relații de Muncă și (2) să restituie cheltuielile de judecată ale acestora.

Sursa: Transparency International Ireland Report





UNIUNEA EUROPEANĂ

Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!Instrumente Structurale
2014-2020

Cazul 2: Compensații pentru sancționare

ADJ - 00005583: Angajat vs. organism public (2018) este un caz în care reclamantul a susținut că a fost sancționat ca urmare a realizării unei dezvăluiri/sesizări protejate referitoare la angajarea, de către organismul public, de personal necalificat pentru realizarea anumitor sarcini, reclamând utilizarea ineficientă a fondurilor publice și o încălcare a Regulamentului UE privind siguranța și sănătatea.

Reclamantul (angajatul) a arătat o serie de sancțiuni, inclusiv: neplata sa pentru o lună, acțiuni disciplinare sporite, izolare și neinformarea cu privire la un incident de securitate grav, cu referire la care poliția a confirmat angajatorului său că el și familia sa nu s-au aflat în pericol; angajatorul nu i-a comunicat răspunsul, deși angajatul a întrebat despre stadiul situației.

Analizând problemele ridicate de angajat și apărările angajatorului, ofițerul de caz a constatat că, în timp ce celelalte motive invocate de angajat pentru sancționarea sa nu se susțin ca având legătură cu dezvăluirea/sesizarea făcută, decizia conducerii de a nu îl informa referitor la soluționarea problemei privind incidentul de securitate constituie un tratament nedrept, în temeiul secțiunii 3(1)(e) a Legii privind protejarea avertizorilor și a avut legătură cu sesizarea sa. Astfel, plângerea a fost găsită ca fiind întemeiată, iar angajatorul a fost obligat să-i plătească angajatului suma de 30.000€ considerată dreaptă și echitabilă.

Sursa: pe baza Deciziei Comisiei pentru Relații de Muncă, 6 martie 2018²¹⁶

ii. Instituția pantouflage-ului

Cu privire la implementarea prevederilor privind perioada de *cooling-off* pentru desfășurarea activităților de lobby, analizând rapoartele de activitate ale Registrului de lobby, remarcăm următoarea evoluție:

An	Număr cereri
2016	2
2017	5
2018	2

Sursa: autorul pe baza Rapoartelor anuale

²¹⁶ ADJ-00005583, <https://www.workplacerelations.ie/en/cases/2018/march/adj-00005583.html>.



Cazul 3: Reducerea perioadei de *cooling-off*

În anul 2016, solicitantul X, având calitatea de persoană publică numită în cadrul unei autorități locale, dorea să se angajeze la o companie care apărea în Registrul de lobby că a desfășurat anterior activități de lobby cu autoritatea locală. Solicitantul a cerut reducerea perioadei de cooling-off de 12 luni la o lună.

Comisia (SIPO) a considerat că acordarea derogării nu ar fi în acord cu prevederile legii și nu ar fi în interesul public. Comisia a avut în vedere faptul că persoana în cauză căuta să se angajeze aproape imediat după ce a părăsit funcția anterioară și că tocmai acest tip de situație se dorește a fi evitată prin prevederile secțiunii 22 a Legii privind activitatea de lobby. Comisia a considerat că pentru respectarea obiectivelor dispoziției secțiunii 22, solicitantul trebuie să respecte o perioadă de cooling-off de 8 luni. Comisia a considerat că se poate renunța la ultimele 4 luni din perioada de cooling-off în anumite condiții.

Solicitantul însă a formulat apel împotriva deciziei Comisiei. Apelul a fost adresat unui ofițer independent care a revocat decizia Comisiei și a înlocuit-o cu o nouă decizie ce permitea renunțarea la întreaga perioadă de cooling-off în anumite condiții. Acest aspect ar fi permis angajarea solicitantului la compania respectivă cu efect imediat.

Comisia a considerat că ofițerul independent de apel a greșit în drept și în interpretarea prevederilor secțiunii 22. În mod particular, Comisia a considerat că ofițerul independent de apel nu a reușit să aprecieze suficient și/sau să acorde suficientă „greutate” interdicției legale impusă de secțiunea 22, prin nesocotirea perioadei de cooling-off de 12 luni ca perioadă implicită în care se face cererea de aprobare.

Comisia a făcut apel împotriva deciziei ofițerului independent de apel la Înalta Curte în baza prevederilor secțiunii 24 din Lege. Ulterior, Comisia și solicitantul au agreeat o perioadă de 6 luni de cooling-off, iar pentru restul de 6 luni să fie respectate anumite condiții. Pe baza acordului, Înalta Curte a pronunțat o hotărâre de anulare a deciziei ofițerului independent de apel și a modificat decizia originală a Comisiei, ținând seama de acord.

Sursa: pe baza Raportului anual al registrului de Lobby²¹⁷

Cazul 4: Reducerea perioadei de *cooling-off*

În anul 2018, solicitantul X, având calitatea de fost consilier personal în cadrul unui departament guvernamental, a dorit să se angajeze la o entitate înregistrată în Registrul de lobby. Solicitantului i s-a oferit postul în urma unui concurs. Solicitantul a cerut Comisiei reducerea ultimelor 10 luni ale perioadei de cooling-off.

În decizia sa, Comisia a avut în vedere faptul că potențialul angajator nu a desfășurat anterior activități de lobby cu solicitantul sau cu fostul departament din care vine

²¹⁷ Registrul de Lobby. 2016. Raportul anual 2016, <https://www.lobbying.ie/media/6072/regulation-of-lobbying-annual-report-2016-final-web.pdf>.

solicitantul. Potențialul angajator a arătat că nu are planuri să desfășoare activități de lobby nici cu departamentul, nici cu alți oficiali publici care ocupă funcții numite în cadrul departamentului. De asemenea, nu există nicio așteptare ca solicitantul să participe sau să ofere consultanță cu privire la activitățile de lobby interzise (inclusiv cele referitoare la fostul departament sau colegi) în perioada de cooling-off. Oferta de angajare față de persoana respectivă nu depinde de implicarea solicitantului în activități de lobby în perioada de cooling-off.

Comisia a acceptat derogarea de la perioada de cooling-off și renunțarea la ultimele 10 luni ale acesteia. Cu toate acestea, renunțarea a fost supusă anumitor condiții pentru a se asigura că solicitantul nu va desfășura activități de lobby în circumstanțele descrise de secțiunea 22 din lege.

Cu privire la această decizie a Comisiei nu s-a primit nicio cerere de apel, iar ulterior, solicitantul a informat Comisia că nu intenționa să accepte oferta specială de angajare.

Sursa: pe baza Raportului anual al registrului de Lobby²¹⁸

CANADA

1. Descrierea sistemului juridico-administrativ

Canada a fost fondată sub forma unei uniuni de colonii britanice, unele dintre ele transformate din foste colonii franceze, fiind considerată până în 1931 un dominion al Regatului Unit.

Canada și-a obținut independența de Marea Britanie în mod pașnic, printr-un proces gradual început cu întemeierea Canadei în 1867 și definitivat în 1982, când Canada a obținut dreptul de a-și modifica propria constituție.

British North America Act (Documentul care ratifică actul de independență a Canadei) - 1867, *Statute of Westminster* - 1931 și *Canada Act* - 1982 reprezintă principalele acte normative care reglementează independența Canadei.

Constituția Canadei are rădăcini în secolul al XIII-lea, respectiv Magna Carta.

Conform prevederilor secțiunii 52(2) din *Constitution Act (1982)*, Constituția canadiană este formată din:

- (a) *Canada Act* din 1982, care conține inclusiv *Constitution Act*;
- (b) actele și ordinele menționate în Anexă;
- (c) orice modificare a oricărui act sau ordin menționat la litera (a) sau (b).

²¹⁸ Registrul de Lobby. 2018. Raportul anual 2018, <https://www.lobbying.ie/media/6218/annual-report-2018.pdf>.



UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

Convențiile constituționale fac parte din constituție, dar nu sunt executorii judecătorești²¹⁹.

Dreptul anglo-saxon (*common law*) se aplică pe întreg teritoriul canadian, mai puțin în Québec, unde sistemul de drept civil aplicabil este inspirat de Codul Civil napoleonian.

În ceea ce privește dreptul penal, acesta este de competență exclusivă a guvernului federal, fiind astfel, uniform în toată Canada.

Ca țară a *Commonwealth*-ului, Canada este o monarhie constituțională care o recunoaște în mod formal pe Regina Elisabeta a II-a a Regatului Unit ca Regină a Canadei, ale cărei funcții sunt îndeplinite de către un Guvernator General la nivel federal și de către un locotenent-governator la nivelul fiecărei provincii. Astfel, *Constitutional Act* din 1867 stipulează: „Guvernarea și puterea executivă a Canadei aparțin Reginei”.

Guvernatorul General al Canadei este reprezentantul viceregal oficial al monarhului britanic în Canada. La nivelul provinciilor, regina este reprezentată de locotenentul guvernator.

Nicio lege nu intră în vigoare fără promulgare regală, fie personal, fie prin Guvernatorul General.

Chiar dacă Guvernatorul General a preluat multe dintre funcțiile șefului statului, monarhul rămâne din punct de vedere constituțional șeful statului canadian. Astfel, Guvernatorul General, în calitate de reprezentant al Reginei, este numit pe o perioadă de cinci ani, din rândul politicienilor retrași din viața politică, al liderilor militari și al mass-mediei sau al altor cetățeni canadieni notabili. Mandatul Guvernatorului General poate fi prelungit cu încă un an.

Guvernatorul General desemnează pentru funcția de Prim-ministru pe liderul partidului sau al coaliției care câștigă cele mai multe mandate în Camera Comunelor la alegerile generale.

Guvernul actual este alcătuit din 30 de miniștri (exclusiv premierul), într-un număr egal de femei și bărbați și respectă un algoritm de repartizare a portofoliilor între anglofoni, francofoni, reprezentanții provinciilor bogate, popoarele autohtone, precum și între politicienii cu vechime în partid și experiență guvernamentală și tinerii politicieni aleși în Parlament pentru prima oară.

Ca structură administrativă la nivel federal, există un secretariat pentru conferințe interguvernamentale care asigură suportul administrativ pentru pregătirea ședințelor cabinetului, întrunirile interguvernamentale federal-provinciale sau interprovinciale. Acest secretariat este condus de un secretar federal ajutat de un secretar asistent.

²¹⁹ Dawn Oliver, Carlo Fusaro *How Constitutions Change: A Comparative Study*, Bloomsbury Publishing, 2011, pp. 16.





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

Puterea legislativă este exercitată de un Parlament federal bicameral, în colaborare cu Suveranul (Coroana). Constituția Canadei prevede că Parlamentul este format din Suveran și cele două Camere.

Senatul („Camera Superioară” sau „Camera Roșie”) este compus din 105 membri care reprezintă interesele regiunilor Canadei, ale provinciilor și ale teritoriilor acesteia, precum și ale grupurilor sale minoritare²²⁰. Membrii Senatului sunt numiți de Guvernatorul General, la recomandarea prim-ministrului Canadei și rămân în funcție până la împlinirea vârstei de 75 ani. Președintele Senatului este numit de către Guvernatorul General, la recomandarea Consiliului Privat al Reginei pentru Canada²²¹. Cu toate acestea, această recomandare este, în general, formulată exclusiv de către prim-ministrul Canadei.

În ceea ce privește atribuțiile, Senatul are aceleași puteri ca și Camera Comunelor, cu excepția celei de a iniția proiecte de lege de natură financiară.

Camera Comunelor („Camera Inferioară” sau „Camera Verde”) - reprezintă principala cameră a Parlamentului. Camera Comunelor are 308 locuri²²², membrii săi fiind aleși prin vot popular direct pentru mandate de maximum patru ani. Camera Comunelor este singura autorizată să propună proiecte de lege privitoare la constituirea sau cheltuirea fondurilor publice. Președintele Camerei Comunelor este ales la începutul fiecărei noi legislaturi de către membrii Camerei Comunelor.

Fiecare provincie are propriul parlament unicameral - cu deputații aleși prin vot direct - și propria lege electorală.

Organizarea sistemului judiciar al Canadei este reglementată de Constituția Canadei, în special de *Constitution Act* din 1867. În virtutea acestei legi, administrarea sistemului judiciar din Canada este împărțită între guvernul federal și cele zece guverne provinciale. Acestora din urmă li se atribuie competența cu privire la „administrarea justiției” în provincii, care include „constituirea, organizarea și întreținerea” instanțelor, atât civile cât și penale, în provincie, precum și procedura civilă din aceste instanțe. Cu toate acestea, această competență nu se extinde la numirea judecătorilor din toate aceste instanțe.

Puterea judecătorească este exercitată de către judecători, în cadrul instanțelor judecătorești.

Sistemul judiciar canadian este piramidal, cu o bază largă formată din instanțele provinciale și teritoriale ai căror judecători sunt numiți de guvernele provinciale și teritoriale. Judecătorii de la toate celelalte niveluri sunt numiți de guvernul federal²²³.

²²⁰ Constituția permite numirea unui număr suplimentar de 4 până la 8 senatori dacă „regina consideră potrivit”.

²²¹ Este alcătuit din miniștrii în exercițiu, foști miniștri și alte personalități marcante, menit să-l consilieze pe suveranul Canadei mai ales pentru chestiuni de stat și constituționale.

²²² Numărul de locuri este distribuit proporțional cu populația provinciilor și a teritoriilor.

²²³ <https://www.scc-csc.ca/court-cour/role-eng.aspx>.





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

La cel de-al doilea nivel există instanțele superioare provinciale și teritoriale. Hotărârile de la instanțele superioare pot fi atacate la nivelul următor, fiind instanțele de apel provinciale sau teritoriale.

De asemenea, există instanțele federale: Curtea Federală de Apel, Curtea Federală, Curtea Fiscală din Canada și Curtea Marțială de Apel. Spre deosebire de instanțele superioare provinciale, care exercită jurisdicție inerentă, competența acestor instanțe este definită prin statut și cuprinde chestiuni care intră în competența guvernului federal.

Curțile superioare de jurisdicție generală ale provinciilor și ale teritoriilor reprezintă pivotul sistemului judiciar canadian, deoarece sunt singurele curți din sistem care au jurisdicție inerentă în plus față de jurisdicția pe care le-o conferă legile federale și provinciale²²⁴.

Curtea Supremă a Canadei se află în vârful piramidei judiciare și funcționează ca un tribunal național de ultimă instanță, judecând apeluri atât din sistemul tribunalelor federale, în fruntea căruia se află Curtea de Apel Federală, cât și din sistemul tribunalelor provinciale, în fruntea căruia se găsește, în fiecare provincie, curtea de apel a provinciei respective.

În conformitate cu Legea Curții Supreme, Curtea Supremă a Canadei este formată din nouă judecători, inclusiv judecătorul-șef al Canadei.

Deși nu fac parte formal din sistemul judiciar canadian, nefiind instanțe într-un sens formal, tribunalele administrative sunt o componentă integrantă a sistemului canadian pentru soluționarea litigiilor. Unele domenii, precum relațiile de muncă (atât în sectoarele sindicalizate, cât și în sectoarele nesindicalizate ale economiei), ocuparea forței de muncă, locuințe și acces la servicii și facilități disponibile în mod obișnuit, sunt de competența acestor tribunale administrative.

Cu privire la organizarea administrativ-teritorială a Canadei, aceasta cuprinde 10 provincii și 3 teritorii - Insula Prințul Eduard (capitală: Charlottetown), Noua Scoție (capitală: Halifax), Newfoundland și Labrador (capitală: St. John's), Noul Brunswick (capitală: Fredericton), Québec (capitală: Québec), Ontario (capitală: Toronto), Manitoba (capitală: Winnipeg), Saskatchewan (capitală: Regina), Alberta (capitală: Edmonton) și Columbia Britanică (capitală: Victoria), respectiv Nunavut (capitală: Iqalit), Yukon (capitală: Whitehorse) și Teritoriile de Nord-Vest (capitală: Yellowknife).

Colectivitățile locale sunt stabilite prin lege, atât sub aspectul structurii, a capacității, cât și cu privire la resursele acestora, având libertate de acțiune, specific sistemului „self-government”.

Provinciile au un grad crescut de autonomie față de guvernul federal, în timp ce teritoriile sunt controlate mai îndeaproape de acesta.

²²⁴ <http://www.mae.ro/bilateral-relations>.





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

Administrația locală este foarte variată în Canada, diferă în toată țara și se bazează pe legislația din fiecare provincie și teritoriu.

În fiecare din provinciile canadiene există o Adunare legislativă care este organizată pe modelul Camerei Comunelor. Competența acestei adunări are în vedere problemele specifice fiecărei provincii. Legile adoptate de adunările legislative ale provinciilor trebuie să fie promulgate de locotenentul guvernator, reprezentantul reginei în teritoriu.

Constitution Act din 1867 stabilește împărțirea puterilor între guvernul federal și cele provinciale. Astfel, sunt identificate trei tipuri de jurisdicții:

- jurisdicția federală exclusivă: cuprinde domenii în care numai guvernul federal poate adopta legi (provinciilor le este interzis să adopte legislație în aceste domenii), respectiv ordine și bună guvernare, cetățenia, poliția și sistemul de apărare, relații externe, impozitarea, legea penală, etc.
- jurisdicția exclusivă a provinciei: se referă la domeniile în care numai provinciile au voie să adopte legi (astfel, guvernului federal îi este interzis să adopte legislație în aceste domenii), și anume sănătate, educație, administrarea justiției, organizarea locală, dreptul de proprietate și drepturile civile, transportul intraprovincial etc.
- jurisdicții comune: se referă la domenii în care atât provinciile, cât și guvernul federal pot adopta legi, adică imigrație, agricultură, sistemul de pensii.

Membrii adunării legislative sunt aleși pe circumscripții electorale, alcătuite în funcție de populație.

Trei dintre provincii (Columbia Britanică, Ontario și Québec) au un sistem de administrație locală cu mai multe niveluri, respectiv un nivel regional care are o anumită autoritate, și autoritățile locale. Celelalte provincii și teritorii au un sistem cu un singur nivel, în care unele municipalități au puteri și responsabilități diferite.

2. Analiza prevederilor legislative privind cele două teme vizate de studiu

i. *Instituția avertizorului în interes public*

Cadrul legal canadian este incert, neclar și deficitar în ceea ce privește instituția avertizorilor în interes public. Există o confuzie a reglementărilor legale privind acest subiect, confuzie generată de numeroasele legi federale, provinciale și teritoriale, precum și de multitudinea procedurilor specifice anumitor agenții și organisme de reglementare. Astfel, fiecare reglementare legală stabilește definiții și criterii de protecție diferite²²⁵.

Legislația canadiană include o oarecare protecție, atât la nivel federal, cât și la nivel regional, pentru avertizorii în interes public.

²²⁵ Florian Martin Bariteau, Veronique Newman, Wistleblowing in Canada. A Knowledge Synthesis Report, [Ottawa Faculty of Law WorkingPaper No. 2018-07](#), p. 7.





Cea mai mare parte a legislației actuale se concentrează pe proceduri și mai puțin pe problematica protecției avertizorilor în interes public.

Astfel, în Canada, problema reglementării legale a avertizorilor în interes public a izbucnit pe scena politică națională în timpul campaniei electorale federale din 1993. Partidul Liberal sub conducerea lui Jean Chrétien a declarat public că, în cazul în care va fi ales, va adopta o legislație care să prevadă dezvăluirea în siguranță de către funcționarii publici federali a faptelor ilegale. În timp ce proiectul de lege promis nu a reușit să se concretizeze, problema a fost revizuită în 1996 în cadrul Grupului de lucru privind valorile și etica serviciului public, condus de John Tait.²²⁶

La nivel federal, Legea privind protecția avertizorilor în interes public (*Public Servants Disclosure Protection Act - PSPDA*), în vigoare din 2007, reprezintă cadrul legal la nivel federal care reglementează avertizorii din sectorul public federal, sub rezerva anumitor excepții și limitări²²⁷.

Caseta 1:

CONCEPTE CHEIE DIN LEGEA PRIVIND PROTECȚIA AVERTIZORILOR ÎN INTERES PUBLIC

- definirea termenilor: divulgare protejată, sector public, funcționar public, represalii, abatere, avertizor, penalizare, informație relevantă;
- codul de conduită;
- mecanismul de sesizare a abaterilor;
- mecanismul de protecție a avertizorilor;
- acțiunea în fața instanței a celor care au fost sancționați sau concediați ca urmare a realizării unei sesizări - Tribunalul pentru protecția avertizorilor.

Sursa: pe baza *Public Servant Disclosure Protection Act, PSPDA, 2007*

În Canada, aproape toate provinciile și teritoriile au legi privind divulgarea unui incident sau a unei practici nelegale făcute de funcționarii publici, astfel:

- în Alberta: *Public Interest Disclosure (Whistleblower Protection) Act*²²⁸ (2012) - se aplică atât serviciilor publice și agențiilor provinciale, cât și instituțiilor academice, consiliilor școlare și organizațiilor de sănătate publică;

²²⁶ Kelly Saunders, Joanne Thibault, Whistleblowing in Canada: A New Framework of Analysis, Canadian Political Science Association Conference, iunie 2008, p. 5.

²²⁷ Potrivit dispozițiilor secțiunii 2 - art. 2 (1) PSDPA privind interpretarea prevederilor legii, „sectorul public” nu include forțele armate canadiene, serviciul canadian de informații de securitate sau instituția de securitate a comunicațiilor; acestora le revine, însă, obligația de a stabili proceduri pentru sesizarea neregulilor, precum și pentru protecția persoanelor care formulează asemenea sesizări, conform secțiunii 52 PSDPA. Totodată, legea prevede într-o enumerare exhaustivă, limitativă, tipologia neregulilor care pot face obiectul sesizărilor.

²²⁸ *Public Interest Disclosure (Whistleblower Protection) Act*, http://www.qp.alberta.ca/1266.cfm?page=P39P5.cfm&leg_type=Acts&isbncln=9780779797295.

*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*



- în Quebec: *Act to Facilitate the Disclosure of Wrongdoings Relating to Public Bodies*²²⁹ (2016) - se aplică departamentelor provinciale, precum și Adunării Naționale, organismelor numite de guvern, agențiilor publice, consiliilor școlare, centrelor de îngrijire a copilului și îngrijirilor de zi, universităților și organizațiilor din cadrul rețelei de sănătate publică și servicii sociale. *Anti-Corruption Act*²³⁰ (2016) - interzice orice represalii împotriva unei persoane care a raportat comisarului anticorupție orice acțiune reglementată de lege;
- în Manitoba: *Public Interest Disclosure (Whistleblower Protection) Act* (2006)²³¹ - protejează angajații din sectorul public care dezvăluie, în scris, acțiunile greșite către șeful ierarhic superior, un ofițer desemnat sau Ombudsman-ului din Manitoba.
- în Yukon: *Public Interest Disclosure of Wrongdoing Act*²³² (2014) - oferă o procedură pe care angajații să o urmeze în cazul în care consideră că o infracțiune a fost comisă sau este pe cale să fie comisă sau dacă apreciază că au fost tratați în mod nedrept ca urmare a creșterii îngrijorărilor cu privire la o infracțiune;
- în Ontario: *Public Service of Ontario Act*²³³ (2006) - protejează funcționarii publici de represalii pentru divulgarea infracțiunilor către un ofițer desemnat sau comisarul pentru integritate;
- în insula Prințul Eduard: *Public Interest Disclosure and Whistleblower Protection Act*²³⁴ (2017) - interzice orice represalii asupra unui funcționar public care a dezvăluit o infracțiune;
- în Noua Scoție: *Public Interest Disclosure of Wrongdoing Act*²³⁵ (2010) - oferă un cadru pentru cetățeni și angajați din sectorul public să raporteze (dezvăluie) încălcări ale legii de către angajații actuali ai organismelor guvernamentale și din sectorul public. Actul protejează angajații asigurându-se că angajatorii nu fac represalii împotriva unui angajat care raportează încălcări ale legii;
- în Newfoundland și Labrador: *Public Interest Disclosure and Whistleblower Protection Act*²³⁶ (2014);

²²⁹ *Act to Facilitate the Disclosure of Wrongdoings Relating to Public Bodies*, <http://legisquebec.gouv.qc.ca/en/showDoc/cs/D-11.1>.

²³⁰ *Anti-Corruption Act*, <http://legisquebec.gouv.qc.ca/en/ShowDoc/cs/L-6.1>.

²³¹ *Public Interest Disclosure (Whistleblower Protection) Act*, <http://web2.gov.mb.ca/laws/statutes/ccsm/p217e.php#>.

²³² *Public Interest Disclosure of Wrongdoing Act*, http://www.gov.yk.ca/legislation/acts/pidow_c.pdf.

²³³ *Public Service of Ontario Act* <https://www.ontario.ca/laws/statute/06p35>.

²³⁴ *Public Interest Disclosure and Whistleblower Protection Act*, http://www.assembly.pe.ca/bills/pdf_first/65/3/bill-25.pdf.

²³⁵ *Public Interest Disclosure of Wrongdoing Act*, <https://nslegislature.ca/sites/default/files/legc/statutes/public%20interest%20disclosure%20of%20wrongdoing.pdf>.

²³⁶ *Public Interest Disclosure and Whistleblower Protection Act*, <https://www.assembly.nl.ca/Legislation/sr/statutes/p37-2.htm>.



UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

- în Noul Brunswick: *Public Interest Disclosure Act*²³⁷ - încurajează angajații din serviciul public să denunțe abaterile care au avut loc sau urmează să se producă la locul de muncă;
- Columbia Britanică, Nunavut și Teritoriile de Nord-Vest nu au nicio reglementare prin care să fie asigurată vreo formă de protecție generală pentru avertizorii în interes public.

În ceea ce privește protecția avertizorilor în interes public din sectorul privat, nu există un cadru general normativ nici la nivel federal, nici la nivel regional. În plus, deși jurisprudența indică un cadru de drept comun britanic, același lucru nu este valabil în contextul dreptului comun canadian. Protecția secretelor comerciale și a denunțătorilor în sectorul privat este supusă unei confuzii de statut și a unei jurisprudențe nedeterminante²³⁸.

Astfel, sunt identificate o serie de acte normative cu aplicabilitate pentru sectorul privat, conform celor menționate mai jos.

Secțiunea 425.1 din Codul penal prevede că angajatorii nu pot amenința sau întreprinde acțiuni disciplinare împotriva unui angajat sau nu-l pot demite pentru a-l descuraja să raporteze informații cu privire la o abatere pe care o crede posibilă sau a fost comisă de angajatorul său.

Codul Muncii (1985) protejează împotriva represaliilor angajații care au raportat o încălcare a condițiilor de muncă în domeniul sănătății și securității în condițiile Codului sau au contribuit la orice anchetă în domeniul sănătății și securității efectuată de un inspector de sănătate și siguranță.

Legea privind protecția informațiilor personale și documentele electronice (*Personal Information Protection and Electronic Documents Act*) stipulează că orice persoană care are motive rezonabile să creadă că a existat o încălcare a confidențialității poate anunța comisarul de confidențialitate (*Privacy Commissioner*) și poate solicita confidențialitatea identității.

La nivelul provinciilor, identificăm următoarele acte normative: în Alberta, *Personal Information Protection Act (2003)*, în Columbia Britanică, *Personal Information Protection Act (2003)*, în Noul Brunswick, *Employment Standards Act*, în Ontario, *Environmental Protection Act (1990)*, în Quebec, art. 1472 din *Codul Civil*, în Saskatchewan, *Saskatchewan Employment Act (2013)*.

²³⁷ *Public Interest Disclosure Act*, <https://www.gnb.ca/legis/bill/FILE/56/2/Bill-8-e.htm>.

²³⁸ Florian Martin Bariteau, Veronique Newman, *Whistleblowing in Canada. A Knowledge Synthesis Report*, *Ottawa Faculty of Law WorkingPaper No. 2018-07*, p. 15.





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

ii. Instituția pantouflage-ului

În ceea ce privește reglementarea *pantouflage*-ului, în Canada au fost adoptate următoarele documente:

- Valorile și Codul Etic pentru Sectorul Public - 2012 (*Values and Ethics Code for the Public Sector*) - descrie valorile și comportamentele așteptate care îi ghidează pe funcționarii publici în toate activitățile legate de îndatoririle lor profesionale.
- Politica privind conflictul de interese și post-angajarea (*Policy on Conflict of Interest and Post-Employment*) - oferă direcții și măsuri pentru a ajuta organizațiile și funcționarii publici în abordarea eficientă a conflictelor de interese reale, potențiale și aparente care pot apărea în timpul și după angajarea în serviciul public.
- Legea privind conflictele de interese²³⁹ - 2006 (*Conflict of Interest Act*) - reglementează normele privind conflictul de interese și post-angajare pentru deținătorii de funcții publice.
- Legea privind lobby-ul²⁴⁰ - 2006 (*Lobbying Act*) și Codul de conduită a persoanelor care desfășoară activități de lobby (*Lobbyists' Code of Conduct*) - reglementează activitatea de lobby și interzice orice activitate de lobby de către un fost titular de funcții publice timp de cinci ani.
- Guvern responsabil. Ghid pentru miniștrii și miniștrii de stat - 2012 (*Accountable Government. A Guide for Ministers and Ministers of State*) - stabilește principii de bază privind rolurile și responsabilitățile miniștrilor în sistemul de guvernare din Canada. Astfel, este reglementat principiul central al responsabilității ministeriale, atât individuale, cât și colective, precum și relațiile miniștrilor cu premierul și cabinetul, portofoliile lor și Parlamentul. Prezintă standardele de conduită ale miniștrilor, precum și abordarea problemelor administrative, procedurale și instituționale.

²³⁹ *Conflict of Interest Act*, <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/C-36.65/index.html>.

²⁴⁰ *Lobbying Act*, <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/L-12.4/FullText.html>.





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

Caseta 2:

CONCEPTE CHEIE DIN CODUL DE VALORI ȘI ETICA DIN SECTORUL PUBLIC, POLITICA PRIVIND CONFLICTUL DE INTERESE ȘI POST-ANGAJARE ȘI LEGEA PRIVIND CONFLICTELE DE INTERESE

Legea definește o serie de concepte astfel:

- *conflictul de interes* ca fiind situația în care un angajat are interese private care ar putea influența în mod necorespunzător îndeplinirea îndatoririlor și responsabilităților sale oficiale sau în care angajatul își folosește funcția pentru câștig personal;
- *comisarul* ca fiind un agent al Parlamentului numit prin rezoluția Senatului și a Camerei Comunelor care îndeplinește funcția de directorul executiv al Biroului Comisarului de Integritate în Sectorul Public și are rangul și puterile de șef adjunct al unui departament.

Sursa: pe baza Values and Ethics Code for the Public Sector, 2012, Conflict of Interest Act, 2006 și Policy on Conflict of Interest and Post-Employment

3. Autoritățile însărcinate să aplice dispozițiile legale

i. *Instituția avertizorului în interes public*

Prin adoptarea Legii privind protecția avertizorilor în interes public au fost înființate la nivel federal două noi organisme cu atribuții în domeniu: *Office of the Public Sector Integrity Commissioner* și *Public Servants Disclosure Protection Tribunal*.

Biroul comisarului pentru integritate din sectorul public (*Office of the Public Sector Integrity Commissioner*) este autoritatea care investighează infracțiunile din sectorul public federal și ajută la protejarea avertizorilor în interes public și a celor care participă la investigații.

Biroul este condus de un comisar care se subordonează direct Parlamentului și are jurisdicție asupra majorității organizațiilor federale din sectorul public, inclusiv ale Poliției Regale din Canada și a Corporațiilor Coroanei.

Responsabilități directe în implementarea Legii privind protejarea avertizorilor au și toate organismele publice care trebuie să respecte prevederile Legii și să-și elaboreze Proceduri în acord cu aceasta.

Tribunalul pentru protecția avertizorilor de interes public (*Public Servants Disclosure Protection Tribunal*) a fost înființat în anul 2007 și este un organism independent cvasi-





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

judiciar cu scopul de a proteja funcționarii publici împotriva represaliilor datorate divulgării unor fapte sau posibile fapte considerate ilegale.

Tribunalul este format dintr-un președinte și între doi și șase membri numiți de guvernator. Toți membrii trebuie să fie judecători ai Curții Federale sau ai unei instanțe superioare dintr-o provincie. Fiecare membru al tribunalului este numit pentru un mandat de cel mult șapte ani și va deține funcția atât timp cât rămâne judecător.

Funcționarii publici care consideră că sunt subiectul represaliilor deoarece au raportat săvârșirea unor infracțiuni trebuie să depună o plângere la Comisarul de integritate din sectorul public. Comisarul trebuie să sesizeze Tribunalul dacă există motive întemeiate să creadă că au avut loc represalii.

Numeroase agenții guvernamentale, cum ar fi Consiliul Național al Energiei din Canada, Agenția Canadiană de Inspecție a Alimentelor, Agenția de Venituri din Canada, precum și forțele armate canadiene au dezvoltat propriul program de protecție a avertizorilor în interes public.

De asemenea, unele departamente au dezvoltat programe de protecție a avertizorilor în interes public. Astfel, Departamentul Inovare, Științe și Dezvoltare Economică găzduiește o linie telefonică pentru a raporta orice încălcare a legii în contractele guvernamentale și acorduri de proprietăți imobiliare către Biroul Concurență, Servicii Publice și Achiziții Canada și Poliția Regală din Canada.

Caseta 3:

ORGANISME PUBLICE IMPLICATE ÎN PROTECȚIA AVERTIZORILOR ÎN INTERES PUBLIC LA NIVEL FEDERAL

În înțelesul Legii privind protejarea avertizorilor în interes public, organismele publice implicate în protecția avertizorilor sunt:

- Biroul Comisarului pentru Integritate din Sectorul Public;
- Tribunalul pentru protecția avertizorilor în interes public.

Sursa: pe baza Public Servant Disclosure Protection Act, 2007

Și la nivel regional unele agenții au stabilit programe de avertizare, în care protecția avertizorilor este asigurată în principal de o promisiune, în numele organizației, respectiv de a nu divulga identitatea avertizorului în interes public.

Astfel, Comisia de Securitate din Ontario (*Ontario Securities Commission*) a înființat un Program de protecție a avertizorilor pentru infracțiunile prevăzute în Legea privind Securitatea (*Securities Act*).

Programul oferă un premiu în bani pentru informații care au ajutat în mod semnificativ la o investigație, încurajând astfel angajații să folosească mecanisme interne pentru





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

avertizare. Informațiile care trebuie furnizate ca urmare a unei obligații legale existente sunt, însă, excluse din program.

În timp ce programul din Ontario urmărește protecția legală prezentată anterior pentru avertizori, este de remarcat faptul că Autoritatea pentru Reglementarea Piețelor Financiare din Quebec a dezvoltat un program similar, cu protecție bazată pe anonim, dar fără a acorda recompensă financiară.

De asemenea, și Comisia pentru Valori Mobiliare din Alberta desfășoară o politică de implementare a unui astfel de program.

ii. *Instituția pantouflage-ului*

Cu privire la instituția *pantouflage*-ului, trebuie menționat că există o preocupare semnificativă pentru fenomenul migrației din sectorul public în sectorul privat.

Biroul Comisarului pentru Conflicte de Interese și Etică este un organism independent al Camerei Comunelor, responsabil pentru a ajuta funcționarii numiți și aleși să prevină și să evite conflictele dintre îndatoririle lor publice și interesele private.

4. Evidențierea mecanismelor de monitorizare și control al respectării acestor interdicții, precum și a cadrului sancționator

i. *Instituția avertizorilor în interes public*

În scopul de a proteja persoanele care raportează fapte de corupție sau abateri și pentru a încuraja avertizările de integritate, angajații din sectorul public și cel privat trebuie să aibă acces la canale sigure de raportare a neregulilor și să fie protejați în mod efectiv împotriva oricărei repercusiuni²⁴¹.

Protecția avertizorilor care semnalează manifestări de corupție reprezintă un standard internațional în domeniul prevenirii și combaterii corupției.

²⁴¹ <https://www.transparency.org.ro/stiri/newsletter/TIRONewsletter201602.pdf>.



Caseta 4:

ACCEPȚIUNI ALE CONCEPTULUI DE ABATERE

În accepțiunea Legii, conceptul de abatere are următoarele accepțiuni:

- încălcarea unei legi sau reglementări federale sau provinciale;
- utilizarea necorespunzătoare a fondurilor publice;
- administrarea necorespunzătoare a bunurilor publice;
- încălcare gravă a unui cod de conduită stabilit în temeiul legii;
- acțiunea sau omisiunea care creează un pericol substanțial și specific pentru viața, sănătatea și siguranța canadienilor sau a mediului, îndrumând cu bună știință sau sfătuiind o persoană să comită o faptă greșită.

Sursa: pe baza Public Servants Disclosure Protection Act, 2007

Legea privind protecția avertizorilor în interes public din 2007 prevede că fiecare director executiv din sectorul public trebuie să stabilească proceduri interne pentru gestionarea divulgărilor făcute în baza prezentei legi de către funcționarii publici angajați.

Astfel, director executiv trebuie să desemneze un funcționar superior care să fie responsabil de primirea și gestionarea, în conformitate cu îndatoririle și competențele care îi revin, a divulgărilor făcute de funcționarii publici angajați.

În conformitate cu prevederile legale, fiecare director executiv trebuie:

- (a) sub rezerva alineatului (c) și a oricărei alte legi a Parlamentului și a principiilor corectitudinii procedurale și a justiției naturale, să protejeze identitatea persoanelor implicate în procesul de dezvăluire, inclusiv cea a persoanelor care fac dezvăluiri, a martorilor, precum și a persoanelor care se presupune că sunt responsabile pentru comiterea infracțiunilor.
- (b) să stabilească proceduri care să asigure confidențialitatea informațiilor colectate în legătură cu dezvăluirea infracțiunilor; și
- (c) în cazul în care infracțiunile sunt constatate ca urmare a unei dezvăluiri făcute în conformitate cu secțiunea 12, să ofere imediat accesul public la informațiile care:
 - (i) descriu abaterea, inclusiv informații care ar putea identifica persoana care a comis-o, dacă este necesar să identifice persoana pentru a descrie în mod adecvat abaterea și

- (ii) prezintă recomandările, dacă este cazul, prezentate în orice raport făcut către directorul executiv în legătură cu abaterea și cu acțiunile corective sau motivele pentru care nu s-au luat măsuri.

Caseta 5:

MĂSURI DE PROTECȚIE A AVERTIZORILOR ÎN INTERES PUBLIC

Pentru a oferi o protecție corespunzătoare reclamantului, Tribunalul poate solicita, prin ordin, angajatorului, directorului executiv sau oricărei persoane care acționează în numele lor, să ia toate măsurile necesare pentru:

- (a) a permite reclamantului să se întoarcă la îndatoririle sale;
- (b) a restitui reclamantului sau a plăti despăgubiri reclamantului în locul reintegrării dacă, în opinia Tribunalului, relația de încredere între părți nu poate fi restabilită;
- (c) a plăti reclamantului o despăgubire într-o sumă care nu este mai mare decât suma care, în opinia Tribunalului, este echivalentă cu remunerația care i-ar fi plătită reclamantului, dar pentru represalii;
- (d) a anula orice măsură sau acțiune, inclusiv orice acțiune disciplinară și a plăti reclamantului o sumă care nu este mai mare decât suma care, în opinia Tribunalului, este echivalentă cu orice sancțiune financiară sau de altă natură impusă reclamantului;
- (e) a plăti reclamantului o sumă egală cu orice cheltuieli și orice alte pierderi financiare suportate de reclamant ca urmare a represaliilor;
- (f) a compensa reclamantul, cu o sumă de cel mult 10.000 USD, pentru orice durere și suferință pe care reclamantul a suferit-o ca urmare a represaliilor.

Sursa: pe baza Public Servants Disclosure Protection Act, 2007

În Canada, Comisarul pentru integritate din sectorul public este obligat să raporteze anual Parlamentului și are puterea de a oferi recomandări șefilor de funcții publice. Tribunalul pentru protecția divulgării funcționarilor publici este responsabil de determinarea căilor de atac și a sancțiunilor atunci când apar încălcări ale drepturilor de denunțare

Un canal aparte utilizat este *Confidence Line*, considerat pionierul sistemelor de raportare a eticii „whistleblower” în Canada. Începând cu anul 1992, *Confidence Line* oferă un program de comunicare care permite angajaților, antreprenorilor și acționarilor să raporteze în mod anonim problemele greșite și sensibile de la locul de muncă.

În Canada, nu există nicio prevedere pentru raportarea anonimă. Pentru a declanșa protecțiile prevăzute de sistemul de protecție în vigoare pentru avertizori, un funcționar



UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

public trebuie să fie identificat ca sursă a dezvăluirii sau să fie implicat într-o anchetă de divulgare.

În cazul în care un funcționar public federal sau orice cetățean dorește să facă o dezvăluire (sau o plângere) împotriva Comisarului pentru integritate, secțiunea 14 din Legea privind protejarea avertizorilor în interes public dă posibilitatea acestora să se adreseze Auditorului General al Canadei care are, în legătură cu acea divulgare, puterile și îndatoririle comisarului pentru integritate din sectorul public, în temeiul legii.

Caseta 6:

METODE DE RAPORTARE ÎN PLATFORMA CONFIDENCE LINE

- Call Center 1-800;
- serviciu e-web.

Sursa: pe baza www.confidenceline.net

Principalele mecanisme prevăzute de Legea privind protejarea avertizorilor în interes public sunt:

- protecția angajaților care au fost sancționați/concediați ca urmare a unei sesizări cu privire la o abatere relevantă;
- acțiuni de reparare a prejudiciilor cauzate ca urmare a realizării unei sesizări cu privire la o abatere relevantă;
- protecția identității avertizorului.

Caseta 7:

PRINCIPII CARE STAU LA BAZA DESFĂȘURĂRII ACTIVITĂȚII ÎN DOMENIUL PROTECȚIEI AVERTIZORILOR ÎN INTERES PUBLIC

- principiul legalității;
- principiul supremației interesului public;
- principiul bunei administrări;
- principiul bunei conduite;
- principiul bunei credințe;
- principiul responsabilității;
- principiul nesancționării abuzive;
- principiul echilibrului.





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

ii. Instituția pantouflage-ului

Toți funcționarii publici au obligația de a reduce la minimum posibilitatea unui conflict de interese real, aparent sau potențial legat de angajarea lor ulterioară în afara serviciului public.

Orice funcționar public care dorește să ridice, să discute și să clarifice problemele legate de Codul valorilor și de etică pentru sectorul public ar trebui să discute mai întâi cu superiorul său, adjunctul acestuia, să contacteze funcționarul superior desemnat de superior sau ofițerul responsabil pentru conflictul de interese și măsuri post-angajare în fiecare departament sau agenție.

Înainte de a pleca din activitatea din cadrul serviciului public, toți funcționarii publici trebuie să-și declare intențiile cu privire la viitorul din afara locului de muncă sau activități care pot prezenta un risc de conflict real, aparent sau potențial de interese cu responsabilitățile lor curente și să discute potențialele conflicte cu șeful ierarhic, șeful adjunct sau delegatul acestuia.

Șefii adjuncți sunt responsabili de desemnarea pozițiilor de risc pentru situațiile de conflict de interese post-angajare.

Funcționarii publici sunt supuși unui termen moratoriu (*cooling-off*) de un an de la ieșirea din funcție. Înainte de a părăsi funcția și în acest termen de prescripție de un an, acești funcționari publici trebuie să raporteze șefului lor adjunct toate ofertele ferme de angajare sau activitatea propusă în afara serviciului public care i-ar putea plasa într-un conflict de interese real, aparent sau potențial. Aceștia trebuie să dezvăluie imediat acceptarea oricărei astfel de oferte.

În plus, acești funcționari publici nu pot, în această perioadă de un an, fără autorizarea adjunctului șefului lor:

- a. să accepte numirea într-un consiliu de administrație sau angajarea în cadrul unei entități private cu care au avut relații oficiale semnificative în perioada de un an înainte de încetarea serviciului. Sunt considerate relații oficiale atât cele în care funcționarul public este implicat direct, cât și cele realizate prin intermediul subordonaților;
- b. să reprezinte persoane sau entități private la orice organizație guvernamentală cu care au avut relații oficiale semnificative, în perioada de un an înainte de încetarea serviciului;
- c. să ofere consultanță clienților sau angajatorului lor folosind informații care nu sunt disponibile public cu privire la programele sau politicile departamentelor sau organizațiilor în cadrul cărora au fost angajați sau cu care au avut o relație directă și substanțială.

Un funcționar public sau fost funcționar public poate solicita în scris șefului adjunct renunțarea sau reducerea perioadei de *cooling-off*. Funcționarul public trebuie să ofere





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

informații suficiente pentru a-l ajuta pe șeful adjunct în luarea unei decizii cu privire la acordarea renunțării, luând în considerare următoarele criterii:

- circumstanțele în care s-a produs încetarea activității în cadrul serviciului public;
- perspectivele generale de angajare ale funcționarului public sau ale fostului funcționar public;
- importanța pentru guvern a informațiilor deținute de fostul funcționar public în virtutea poziției sale în serviciul public;
- dezirabilitatea unui transfer rapid a cunoștințelor și competențelor fostului funcționar public din partea guvernului către sectoarele private, guvernamentale sau neguvernamentale;
- gradul în care noul angajator poate obține un avantaj comercial sau privat neloyal prin angajarea fostului funcționar public;
- autoritatea și influența pe care o deține persoana în timpul exercitării serviciului public;
- orice altă considerație rămasă la latitudinea șefului adjunct.

În ceea ce privește problematica post-angajării funcționarilor desemnați/numiți, legea privind conflictul de interese reglementează că persoanele care au deținut astfel de posturi sunt supuse unei perioade de *cooling-off* de un an, respectiv doi ani pentru miniștri.

Prevederi privind restricțiile post-angajare sunt regăsite și în Legea privind activitatea de lobby. Astfel, în ceea ce privește perioada de *cooling off*, aceasta este de cinci ani pentru desfășurarea activităților de lobby pentru persoanele care au deținut funcții publice.

Caseta 8:

FUNȚII NUMITE/DESEMNAȚE

Sunt cuprinse în categoria oficialilor publici care ocupă funcții numite/desemnate, potrivit Legii privind activitatea de lobby, următoarele persoane:

- miniștri ai Coroanei;
- secretari parlamentari;
- personal ministerial care lucrează peste 15 ore pe săptămână;
- persoanele numite de guvernator în consiliu.

Sursa: pe baza Legii privind conflictele de interese





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

5. Exemple de bune practici, studii de caz

Biroul Comisarului pentru Integritate în Sectorul Public

În domeniul protecției avertizorilor de integritate, înființarea Biroului Comisarului pentru Integritate în Sectorul Public reprezintă un model de bună practică.

Astfel, în conformitate cu prevederile art. 39 din Legea privind protecția avertizorilor în interes public, a fost înființată o instituție independentă, denumită Biroul Comisarului pentru Integritate în Sectorul Public.

Comisarul raportează direct Parlamentului cu privire la activitățile Biroului. Biroul investighează dezvăluiri ale infracțiunilor în sectorul public federal și ajută la protejarea funcționarilor publici care fac dezvăluiri și a celor care participă la investigații.

Crearea și funcționarea *Confidence Line*

Confidence Line este recunoscut drept pionierul sistemelor de raportare a avertizărilor în interes public „whistleblower” în Canada.

Având încheiate acorduri naționale și capacități globale, *Confidence Line* furnizează instrumente de comunicare și programe de raportare la locul de muncă începând cu anul 1992.

Confidence Line este un program de comunicare care permite angajaților, antreprenorilor și acționarilor să raporteze în mod anonim abaterile și problemele sensibile de la locul de muncă.

Confidence Line abordează cerințele legislative prevăzute de Sarbanes-Oxley și Instrumentul multilateral 52-110 referitoare la noile cerințe privind cele mai bune practici ale guvernantei corporative care reglementează societățile comerciale tranzacționate public.

Confidence Line este deținută și operată de Xpera HRservices, o filială a SCM Insurance Services, una dintre cele mai importante firme de atenuare a riscurilor, investigații și consultanță de securitate din Canada.

Confidence Line oferă un canal de informații ușor de utilizat 24/7, fie prin intervenția terților sau printr-un sistem direct de corespondență web. Ambele opțiuni sunt ușor de utilizat și sunt concepute pentru a facilita accesul imediat.



III. Concluzii privind instituția avertizorului în interes public și interdicțiile post-angajare (*pantouflage*). Abordare comparativă: Franța, Italia, Irlanda, Olanda, Canada

1. Instituția avertizorului în interes public

O primă concluzie ce se desprinde din analiza regimurilor juridice aplicabile avertizorilor în interes public se referă la **sfera de cuprindere** a persoanelor ce pot fi încadrate în categoria avertizorilor în interes public (tabel nr.1). **Cea mai restrictivă sferă de cuprindere** o regăsim în **legislația canadiană** care cuprinde doar **funcționarii** (angajați ai sectorului public, orice membru al Poliției Regale din Canada și orice administrator general), iar **cea mai largă** se regăsește în **legislația franceză** care conferă dreptul **persoanei fizice** care îndeplinește prevederile legale de a fi avertizor în interes public.

Din punctul de vedere al obiectului (avertizare în interes public), se poate constata existența unui model asemănător. Astfel, majoritatea legislațiilor acoperă cele trei categorii de abateri: a) *încălcarea legii*; b) *pericol pentru sănătatea sau securitatea populației și a mediului*; c) *încălcări ale normelor de integritate*.

Tabel nr. 1 Definiția avertizorului în interes public de dreptul pozitiv (Franța, Italia, Irlanda, Olanda, Canada)

FRANȚA	ITALIA	IRLANDA	OLANDA	CANADA
Persoană fizică, care dezvăluie sau semnaleză, dezinteresat, și cu bună credință, o infracțiune sau un delict, o încălcare gravă și vădită a unui angajament internațional ratificat sau aprobat de Franța, un act unilater al unei organizații internaționale, adoptat în baza unei astfel de angajament, a legii sau a reglementărilor sau a unei amenințări grave sau a unui prejudiciu pentru interesul	Angajat în sectorul public, martor la acțiuni ilegale în cadrul activităților profesionale.	Orice lucrător: angajați sau foști angajați; stagiați; persoane fizice care lucrează în baza unui contract de prestări servicii; Contractorii independenți; Lucrători temporari; Persoane cu experiență profesională și angajații din serviciul Gardai (serviciul de poliție al Republicii Irlandeze).	Angajați (noțiunea în sens larg, bazată pe o relație contractuală); foști angajați, liber profesioniști; stagiați; voluntari; personal subcontractat; angajați ai furnizorilor.	Funcționari (angajați ai sectorului public, orice membru al Poliției Regale din Canada și orice administrator general).



UNIUNEA EUROPEANĂ

Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!Instrumente Structurale
2014-2020

general, despre care a luat personal la cunoștință.		- normele nu sunt explicite și pentru voluntari.		
---	--	--	--	--

În prima categorie, „încălcarea legii”, regăsim mențiuni precum „acțiune nelegală” (Italia), „eroare judiciară” („*miscarriage of justice*”, în Irlanda), încălcarea unei legi sau reglementări federale sau provinciale (Canada), „legii sau a reglementărilor” (Franța), „încălcarea unei reglementări legale” (Olanda). În ceea ce privește a doua categorie, abaterile sunt aproape standardizate și se referă în mod explicit la sănătatea și securitatea populației și a mediului. În a treia categorie referitoare la încălcarea normelor de integritate, găsim mențiuni precum „încălcare gravă a unui cod de conduită” (Canada), „administrare greșită” („*gros mismanagement*”, Irlanda), „conduită necorespunzătoare” (Olanda), iar legislația franceză nu include încălcarea normelor de integritate sau etică în categoria abaterilor ce pot sta la baza alertelor în interes public.

În plus, alertele reglementate de legislațiile analizate pot fi încadrate în categoria „alertelor etice”, avertizorii neputând fi remunerați ca în cazul avertizorului american care, conform normelor juridice ale SUA, poate fi plătit cu o parte a amenzii colectate de stat urmare acțiunii sale de alertare.

Totodată, din perspectiva grupurilor-țintă vizate de regimurile juridice generale aplicabile avertizorilor în interes public statuate în legislațiile țărilor supuse analizei (a se vedea tabelul nr. 2), legislația franceză, italiană, irlandeză și olandeză privind avertizorul în interes public acoperă atât sectorul public, cât și cel privat, în timp ce legislația canadiană în domeniu vizează doar sectorul public. Pe lângă un regim juridic general regăsim măsuri dispersate și în alte acte normative specifice. Gradul de acoperire a sectorului privat variază în funcție de textul normativ aplicabil (dreptul muncii, dreptul comercial etc.)

Legislațiile în materia avertizorilor în interes public din statele analizate au pus accentul pe asigurarea cadrului de conformare pe care organismele publice și/sau private trebuie să le îndeplinească, precum și pe protecția avertizorilor în interes public.



Tabel nr. 2 Regim juridic aplicabil avertizorilor în interes public (Franța, Italia, Irlanda, Olanda, Canada)

Țară	Norme aplicabile
Franța	<p>Regim general: Legea nr. 2016-1691 din 9 decembrie 2016 privind transparența, lupta împotriva corupției și modernizarea vieții economice (Legea „Sapin 2”); Decret de aplicare nr. 2017-564 din 19 aprilie 2017 privind procedurile de colectare a alertelor emise de avertizori în corporații de drept public sau privat sau administrații de stat.</p> <p>Alte regimuri juridice specifice: în domeniul informațiilor, sectorul bancar și al asigurărilor, al securității aeriene, sănătate (Codul securității interne, Codul Comercial, Codul monetar și financiar, Codul muncii, Codul de procedură penală ș.a.).</p> <p>- Acoperă sectorul public și privat.</p>
Italia	<p>Regim general: Legea Anticorupție nr. 190/2012 (pentru funcționarii publici); Legea avertizorilor nr. 179/2017 (măsuri privind protecția celor care semnalează comiterea de infracțiuni sau abateri în timpul unui raport de muncă sau de serviciu în sectorul public sau privat).</p> <p>- Acoperă sectorul public și privat.</p>
Irlanda	<p>Regim general: Protected Disclosure Act (2014).</p> <p>Alte regimuri juridice specifice: în domeniul pieței muncii, sănătății, protecției consumatorului etc.</p> <p>- Acoperă sectorul public și privat.</p>
Olanda	<p>Regim general: Legea privind avertizorii - the Dutch Whistleblowers Act (1 iulie 2016).</p> <p>Alte regimuri juridice specifice: de exemplu, Codul de procedură penală.</p> <p>- Acoperă sectorul public și privat</p>
Canada	<p>Regim general: Legea privind protecția avertizorilor în interes public (sectorul public federal)- Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d’actes répréhensibles, 2007; Codul penal (Criminal code).</p> <p>La nivel federal: aproape toate provinciile și teritoriile au legi privind divulgarea unui incident sau a unei practici nelegale făcute de funcționarii publici.</p> <p>- Acoperă doar sectorul public</p>

În ceea ce privește entitățile însărcinate cu aplicarea dispozițiilor legale privind avertizorul în interes public, constatăm o serie de asemănări și diferențe importante între statele analizate. În toate statele, organismele publice care trebuie să respecte prevederile legislației în materia avertizorilor în interes public au responsabilități directe în implementarea acestei legislații. Atribuțiile în tratarea alertelor în general sunt conferite entităților sesizate care pot fi angajatori, autorități administrative (de la nivel central, local), autorități autonome, ordine profesionale, autorități judiciare, organisme independente, ombudsman național ș.a, acestea fiind diferite de la o țară la alta (a se vedea tabel nr. 3).

Tabel nr. 3 Entități însărcinate să aplice dispozițiile legale în materia avertizorilor în interes public (Franța, Italia, Irlanda, Olanda, Canada)

Țară	Organisme
Franța	<p>Regim general: Angajatorul, organizația implicată sau autoritatea competentă; autoritatea judiciară, autoritatea administrativă (prefect, inspectorii etc.) și/sau ordinul profesional (al medicilor, arhitecților, veterinarilor etc.); Apărătorul Drepturilor (2016) - nu are atribuții pentru tratarea alertelor.</p> <p>Regim specific</p> <ul style="list-style-type: none"> • domeniul informațiilor de securitate internă: Comisia Națională pentru Controlul Tehnicilor de Informații, Procurorul Republicii, Comisia consultativă privind secretele apărării naționale, Prim -Ministrul; • domeniul bancar și al asigurărilor: Autoritatea piețelor financiare sau Autoritatea de supraveghere și soluționare prudențială; • produse sau procese de fabricare ce prezintă riscuri pentru sănătate și mediu: angajatorul, prefectul ; • domeniul securității aeriene: angajator; ministrul responsabil de aviația civilă.
Italia	<p>Entitățile publice: responsabilul cu Prevenirea Corupției din cadrul entității recepționează denunțul intern;</p> <p>Autoritatea Judiciară, Biroul Național de Audit, Autoritatea Națională Anticorupție: recepționarea denunțurilor externe.</p>
Irlanda	<p>Biroul Național Privind Investigațiile Criminale (<i>National Bureau of Criminal Investigation</i>);</p> <p>Toate organismele publice care trebuie să respecte prevederile legii privind protecția avertizorului;</p> <p>Comisia privind Relațiile de Muncă (organism independent);</p> <p>Autoritatea judiciară.</p>
Olanda	<p>2016- Autoritatea pentru avertizorii de integritate (<i>Huisvoor Klokkeluiders</i>): sarcini de consiliere și de investigare.</p>
Canada	<p>la nivel federal - Biroul comisarului pentru integritate din sectorul public (<i>Office of the Public Sector Integrity Commissioner</i>) - investighează infracțiunile din sectorul public federal și ajută la protejarea avertizorilor în interes public și a celor care participă la investigații; Tribunalul pentru protecția avertizorilor de interes public (<i>Public Servants Disclosure Protection Tribunal</i>) - protejează funcționarii publici împotriva represaliilor datorate divulgării unor fapte sau posibile fapte considerate ilegale. Toate organismele publice care trebuie să respecte prevederile legii incidente trebuie să-și elaboreze proceduri în acord cu aceasta.</p>

În Franța competențe în domeniu sunt atribuite ombudsman-ului francez (Apărătorul Drepturilor), cum ar fi cele de consiliere a avertizorilor, de mediere (pentru stingerea conflictelor dintre angajator și avertizor), de depunere de informații în sprijinul unei proceduri civile sau penale ș.a, dar acesta nu are atribuții pentru tratarea alertelor decât

în situația sesizării sale pentru protecția avertizorilor în interes public. Apărătorul Drepturilor raportează Parlamentului așa cum raportează și **autoritatea olandeză pentru avertizorii de integritate (Huisvoor Klokkenluiders)** care însă se bucură de competențe lărgite, atât de consiliere (inclusiv suport psiho-social), cât și de investigare a abaterilor, dar nu și de mediere.

Legislațiile analizate promovează în general un **sistem triptic de alertare (angajator- autoritate de reglementare-public)**, dar nu există un model asemănător la nivelul statelor analizate în ceea ce privește **sistemul de plângere**. În general, nu există o **ierarhizare a canalelor de colectare a alertelor (interne sau externe)**, dar în unele cazuri (de exemplu, în Franța, Olanda și Canada), sesizarea directă a mass-mediei fără o sesizare prealabilă a angajatorului sau a autorității competente cu tratarea alertei poate să nu confere protecție juridică avertizorului în interes public.

În ceea ce privește protecția avertizorului, **toate legislațiile analizate stabilesc sancțiuni împotriva represaliilor suferite de avertizorii publici urmare lansării alertelor, sarcina probei revenind în întregime angajatorului** (care trebuie să dovedească faptul că acțiunile nu au legătură cu alerta) în Franța, Irlanda, Italia, fiind explicit cuprinsă în normele legale. Similar legislației canadiene, legislația olandeză nu a introdus o **inversare a sarcinii probei**, dar practica judiciară actuală din Olanda este în concordanță cu sistemul UE care promovează inversarea sarcinii probei. În ceea ce privește asigurarea protecției identității avertizorului, în comparație cu celelalte legislații analizate, legislația italiană nu conferă această protecție. Totodată, **doar legislația irlandeză stipulează explicit instrumentul anonimizării alertei**, dar subliniază că această opțiune poate reprezenta o barieră pentru eficacitatea investigației.

Tabel nr.4 Protecția avertizorului în interes public (Franța, Italia, Irlanda, Olanda, Canada)

Țară	Organisme
Franța	<p>Organizațiile publice/private cu cel puțin 50 de agenți, salariați/angajați trebuie să dispună de proceduri interne de avertizare. Protecție solidă a confidențialității (încălcarea acesteia conduce la sancțiune). Represaliile împotriva avertizorilor în interes public conduc la sancțiune. Sistem gradual de alertare (triptic de paliere) pentru a beneficia de protecție: intern, autoritate de reglementare, public. Apărătorul Drepturilor nu are atribuții în aplicarea de sancțiuni, dar pe bază de sesizare, poate desfășura investigații, poate acționa pentru rezolvarea unui conflict de comun acord (prin recomandări sau prin mediere), poate depune informații în sprijinul unei proceduri civile sau penale, poate solicita acțiuni disciplinare și recomanda sancțiuni. Legislația franceză nu permite anonimizarea alertei.</p> <p>Sarcina probei revine în întregime angajatorului, care trebuie să dovedească faptul că acțiunile nu au legătură cu alerta.</p>



UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

Italia	Inversarea sarcinii probei este explicită și revine în întregime angajatorului. Represaliile împotriva avertizorilor în interes public conduc la sancțiune impusă de Autoritatea Națională Italiană de Anticorupție. Legislația nu oferă confidențialitate pentru identitatea avertizorului.
Irlanda	Organismele publice trebuie să dispună de proceduri interne de avertizare. Protecția se solicită în instanță. Inversarea sarcinii probei este explicită și revine în întregime angajatorului. Legea prevede: <i>protecția împotriva represaliilor; oferă imunitate de răspundere civilă în cazul unei sesizări a unei abateri relevante; protecția identității avertizorului</i> . Legea irlandeză stipulează și instrumentul anonimului, dar subliniază că această opțiune poate reprezenta o barieră pentru eficacitatea investigației.
Olanda	Protecția se solicită în instanță. Legislația olandeză incidentă nu a introdus o inversare a sarcinii probei, dar practica judiciară actuală din Olanda este în concordanță cu sistemul UE. Incertitudini juridice: de exemplu, informarea către mass-media nu este protejată. Nu este permisă anonimizarea.
Canada	Represaliile împotriva avertizorilor în interes public constituie infracțiune; informarea către mass-media nu este protejată. Legislația canadiană incidentă nu a introdus o inversare a sarcinii probei. Nu există nicio prevedere legală pentru raportarea anonimă. Alte mecanisme de protecție: protecția angajaților care au fost sancționați/concediați ca urmare a unei sesizări cu privire la o abatere relevantă; acțiuni de reparare a prejudiciilor cauzate ca urmare a realizării unei sesizări cu privire la o abatere relevantă; Protecția identității avertizorului.



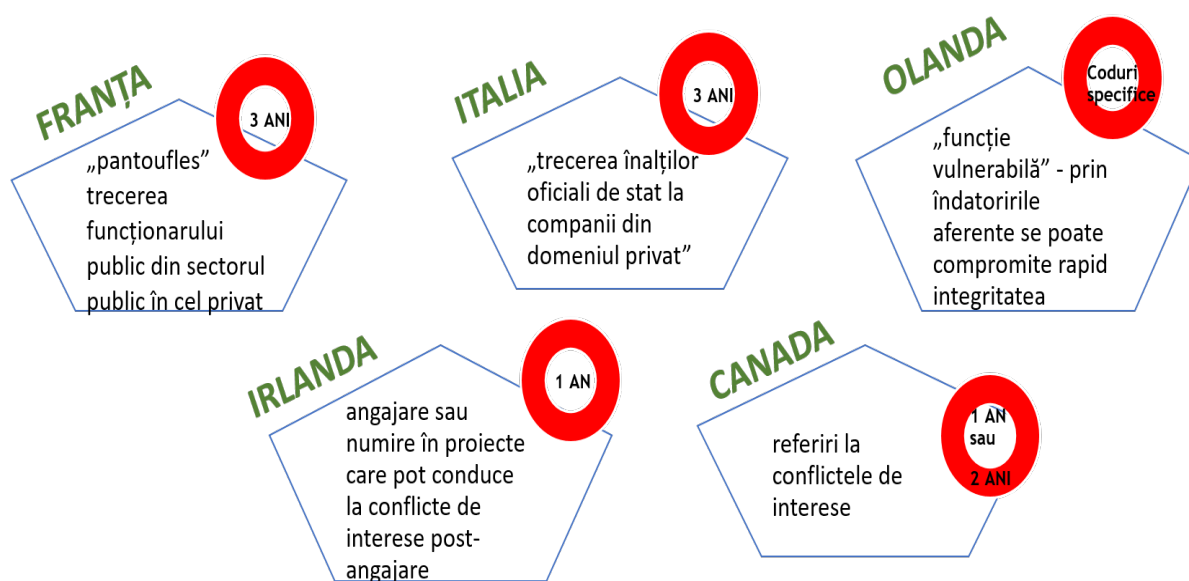
2. Interdicțiile post-angajare (*pantouflage*)

Administrațiile publice din țările analizate tratează *pantouflage*-ul în mod diferit, cu toate că pleacă de la premisa comună că această practică este asociată cu riscuri mari care pot conduce la conflict de interese sau probleme de etică profesională. În aceste condiții, abordarea diferitelor state asupra *pantouflage*-ului variază între toleranță condiționată și interdicție temporară.

Prezentul studiu încearcă să acopere întreaga plajă de abordări prezentând cazurile unor state europene cum sunt Franța, Italia, Olanda și Irlanda cu raportare la sisteme internaționale, prin analiza *pantouflage*-ului în Canada. În vederea înțelegerii fenomenului de *pantouflage* au fost analizate aspecte care fac referire la definiție, conținut sau sferă de cuprindere, care de altfel, reflectă ideea generală regăsită și în România, și anume migrarea funcționarilor publici din sectorul public către sectorul privat.

În vederea unei sinteze a sensului oferit termenului de *pantouflage*, care se circumscrie deontologiei funcționarului public, observăm ideea generică a migrației funcționarului, dar și aceea a conflictului de interese.

Analiză sintetică transversală pe baza semnificației termenului de pantouflage și a interdicțiilor:



Comparativ cu schema prezentată mai sus, în România nu există mecanisme clar identificate pentru semnalarea și evitarea interdicțiilor post-angajare, autoritățile pot

stabili propriile proceduri interne²⁴² privind identificarea și semnalarea eventualelor situații de *pantouflage*.

Acte normative

Cadrul legal care guvernează fenomenul de *pantouflage* variază mult între statele analizate, atât în ceea ce privește atitudinea față de relațiile post-angajare cât și față de profunzimea abordării.

Franța	Italia	Irlanda	Olanda	Canada
<ul style="list-style-type: none"> • Codul Penal; • Legea nr. 83-483 privind drepturile și obligațiile funcționarilor; • Legea nr. 2013-907 privind transparenta vieții publice. 	<ul style="list-style-type: none"> • Legea nr. 190/2012 (Legea anticorupție); • Legea nr. 165/2001, care guvernează raporturile de muncă din cadrul administrației publice. 	<ul style="list-style-type: none"> • Legea privind etica în sectorul public; • Legea privind standardele serviciului public; • Codurile specifice de conduită. 	<ul style="list-style-type: none"> • Codul de <i>Conduită și integritate din administrația publică centrală</i>; • Legea generală privind funcția publică; • Normativele interne ale fiecărei autorități. 	<ul style="list-style-type: none"> • Valorile și Codul Etic pentru Sectorul Public; • Politica privind conflictul de interese și post-angajarea; • Legea privind conflictele de interese.

Astfel, Franța și Italia au adoptat cele mai tranșante poziții, *pantouflage*-ul fiind încadrat ca delict, pedepsibil cu închisoarea (Franța), respectiv ca interdicție care atrage după sine nulitatea contractelor de muncă. În cazul ambelor țări, încălcarea prevederilor cu privire la *pantouflage* atrage și pedepse complementare. Celelalte state din prezentul studiu prezintă preocupări referitoare la acest fenomen, abordarea fiind însă mai permisivă. De asemenea, în statele în care se acceptă practici de lobby, legislația tinde să acopere și acest aspect.

Instituții /mecanisme

În fiecare stat au fost înființate instituții, respectiv mecanisme de control al *pantouflage*-ului.

Franța	Italia	Irlanda	Olanda	Canada
--------	--------	---------	--------	--------

²⁴² Conform Ordinului SGG nr. 600/2018 privind aprobarea Codului controlului intern managerial al entităților publice, Monitorul Oficial, Partea I, nr. 387 din 7 mai 2018.

<ul style="list-style-type: none">• Înalta Autoritate pentru Transparența Vieții Publice (HATVP).	<ul style="list-style-type: none">• Fiecare instituție este responsabilă cu controlul potențialelor situații de conflict de interese ale funcționarilor ei.	<ul style="list-style-type: none">• Comisia pentru Biroul Public de Standardizare;• Consiliul de numiri externe.	<ul style="list-style-type: none">• Ministerul de Interne;• Departamentul Național pentru Investigarea Infracțiunilor (<i>Rijksrecherche</i>).	<ul style="list-style-type: none">• Biroul Comisarului pentru Conflicte de Interese și Etică.
---	---	---	---	---

În Franța, *Înalta Autoritate pentru Transparența Vieții Publice (HATVP)* exercită controlul fenomenului „*pantouflage*” pe care l-ar putea genera foștii miniștri, foștii președinți ai executivului local, precum și foștii membri ai autorităților administrative sau publice independente. De asemenea, începând din anul 2014, **Procurorul financiar al Republicii** se bucură de competență concurentă cu *instanțele de specialitate interregionale (JIRS)* și cu *instanțele ordinare de jurisdicție generală* pentru o serie de infracțiuni, printre care se numără și încălcarea probității generată de *pantouflage*.

În Italia, legea urmărește să împiedice angajatul să poată profita de situații de muncă avantajoase, dacă acestea contravin intereselor entității publice în care a lucrat înainte, excluzându-se posibilitatea stabilirii relațiilor de muncă sau profesionale cu subiecți privați, numai pentru o perioadă de trei ani începând de la încetarea relației cu administrația publică; interdicția privind *pantouflage*-ul acoperă atât transferurile „public-privat”, cât și „privat-public”.

În Olanda, instituția responsabilă cu aplicarea reglementărilor din Codul de Conduită și integritate din administrația publică centrală este *Ministerul de Interne*. De asemenea, *Departamentul Național pentru Investigarea Infracțiunilor (Rijksrecherche)* implementează legislația generală împotriva corupției și problemelor de integritate în funcția publică. Datorită cadrului legal și abordării descentralizate asupra fenomenului de *pantouflage*, fiecare minister și agențiile sunt responsabile pentru prevederile privind perioadele de *cooling off* prevăzute în *codurile specifice ale organizației*.

În cazul Irlandei, *Comisia pentru Biroul Public de Standardizare* decide asupra cererilor de renunțare sau de reducere a perioadei de *cooling-off* pentru situațiile post-angajare și investighează și sancționează contravențiile rezultate din încălcarea legii. *Consiliul de numiri externe* oferă un sistem deschis și transparent de supraveghere a funcțiilor numite și asigură protecția interesului public fără a pune bariere nejustificate în mișcarea persoanelor cu experiență și expertiză între sectorul public și cel privat.

În Canada, *Biroul Comisarului pentru Conflicte de Interese și Etică* ajută funcționarii să prevină și să evite conflictele de interese.

Sanțiuni/restricții

Franța	Italia	Irlanda	Olanda	Canada
<ul style="list-style-type: none">• 3 ani închisoare și amendă;• Pedepse complementare	<ul style="list-style-type: none">• Nulitatea contractului de muncă;• Sancțiuni prohibitorii.	<ul style="list-style-type: none">• Perioadă moratorie (<i>cooling-off</i> period).	<ul style="list-style-type: none">• Perioadă moratorie (<i>cooling-off</i> period).	<ul style="list-style-type: none">• Perioadă moratorie (<i>cooling-off</i> period).

Deoarece *pantouflage*-ul este definit ca delict, **Legea franceză** prevede pedepse de până la 3 ani închisoare și amenzi stabilite pe criteriul produsului obținut din infracțiune. De asemenea, se pot aplica *pedepse complementare* cum ar fi interzicerea drepturilor civile, civice și familiale, interzicerea exercitării funcției publice, interzicerea dreptului de a fi administrator la o societate comercială, confiscare etc.

În **Italia**, *pantouflage*-ul atrage după sine *nulitatea* contractului de muncă. Sancțiunea civilă a nulității este însoțită totuși de o *sancțiune prohibitorie*: lucrătorul sau profesionistul nu poate semna (în orice calitate) contracte cu administrațiile publice în următorii trei ani și, în plus, va fi obligat să ramburseze orice remunerație primită.

În **Olanda**, este preferată aplicarea unei perioade moratorie, care variază de la o instituție/autoritate la alta datorită abordării descentralizate asupra fenomenului.

În **Irlanda** și **Canada**, trecerea funcționarului din sectorul public în cel privat trebuie să fie precedată de o *perioadă moratorie* (*cooling-off*) de până la doi ani. Asupra perioadei, respectiv asupra renunțării la această perioadă trebuie să se pronunțe o autoritate (*Comisia pentru Biroul Public de Standardizare* în Irlanda) în timp ce în Canada, funcționarul trebuie să obțină aprobarea din partea șefului adjunct înainte de a părăsi instituția.

IV. Dezbateri publică

În data de 30 ianuarie 2020 a avut loc Dezbateri cu privire la rezultatele Studiului comparat privind instituția avertizorului în interes public și interdicțiile post-angajare (*pantouflage*), eveniment la care au fost invitați reprezentanți atât din sectorul public, cât și din sectorul privat.

În cadrul dezbaterii au fost prezentate activitățile derulate în vederea realizării studiului comparat, respectiv:

- Analizarea legislației în vigoare cu privire la cele două instituții ce fac obiectul studiului în 5 state Franța, Regatul Țărilor de Jos (Olanda), Irlanda, Italia, Canada;
- Efectuarea a două vizite de studiu în Olanda și Franța.

Pe lângă prezentarea rezultatelor studiului comparat, unul dintre obiectivele dezbaterii a fost identificarea de soluții de îmbunătățire a cadrului legislativ, procedural și instituțional românesc privind cele două teme.



UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

În cadrul discuțiilor au fost exprimate următoarele puncte de vedere cu privire la liniile de acțiune identificate în vederea adaptării cadrului instituțional și normativ din România:

A) Protecția avertizorului în interes public

- *Dispozițiile privind avertizarea în interes public să fie aplicabile și angajaților din sectorul privat*

Majoritatea opiniilor au fost în sensul oportunității extinderii aplicării instituției și sectorului privat, conform prevederilor Directivei 2019/1937/UE privind protecția persoanelor care raportează încălcări ale dreptului Uniunii²⁴³.

Reprezentanți ai sectorului privat, prezenți la dezbateri, au menționat că având în vedere elementele de noutate aduse de Directivă privind cadrul legislativ ce va fi aplicabil și la acest nivel, elementele de bună practică privind protecția avertizorului în interes public conturate la nivelul instituțiilor publice vor constitui un model și pentru aceste organizații.

Un alt aspect adus în discuție a fost problema implementării instituției avertizorului în interes public din perspectiva instituirii canalelor de raportare interne la nivelul companiilor având un număr mai mic de 50 de angajați. În acest context, a fost amintit faptul că Directiva permite ca părți terțe să fie autorizate să primească raportări în numele unor entități private și publice, cu condiția ca acestea să ofere garanții adecvate privind respectarea independenței, a confidențialității, a protecției datelor și a caracterului secret. Totodată, această soluție poate implica costuri ridicate raportat la bugetul anumitor instituții/organizații.

- *Elaborarea și implementarea de proceduri pentru asigurarea unui cadru adecvat sesizării abaterilor de către avertizorii în interes public și asigurării protecției acestora*

A fost adusă în discuție problema instituirii la nivel național a unei autorități independente competente în materia primirii și soluționării avertizărilor în interes public, consilierii și oferirii de sprijin potențialilor avertizori.

În acest context, au fost exprimate opinii atât în sensul utilității existenței unei astfel de autorități la nivel național, utilitate privită din perspectiva asigurării încrederii avertizorilor în eficiența mecanismelor de protecție, precum și în sens contrar, fiind semnalat riscul subrogării autorității unice în competențele altor instituții de investigare a faptelor ce fac obiectul avertizării, precum și costurile ridicate pe care le-ar implica înființarea unei astfel de instituții.

În plus, a fost punctat faptul că este utilă centralizarea primirii avertizărilor în interes public întrucât ar putea ușura identificarea sesizărilor făcute cu rea-credință.

²⁴³ Publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene nr. 305 din 26.11.2019. Textul poate fi consultat [aici](#).





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

De asemenea, în ceea ce privește persoana/persoanele desemnată/e în vederea primirii și soluționării avertizărilor în interes public, a fost precizat că ar fi util ca legea să prevadă eventuale criterii pe care aceasta trebuie să le îndeplinească, similar cu reglementarea existentă în Codul Administrativ privind instituția consilierului de etică.

- *Recompensarea avertizorilor în interes public*

Un alt aspect adus în discuție privește acordarea de recompense avertizorilor în interes public. Opinia majoritară exprimată a fost în sensul inoportunității unei astfel de măsuri care ar fi de natură să altereze finalitatea acestei instituții. În eventualitatea instituirii mecanismului recompensării avertizorului a fost precizat faptul că legea ar trebui să stabilească momentul în care o astfel de recompensă poate fi acordată: fie la momentul depunerii sesizării, fie la momentul existenței unui act al organelor judiciare prin care este confirmată situația de fapt expusă în avertizare. De asemenea, au fost exprimate opinii în sensul reglementării unui mecanism de recompensare excepțională, în situații în care prin intermediul avertizării sunt preîntâmpinate sau recuperate eventuale prejudicii materiale.

B) Pantouflage

- Stabilirea unor mecanisme care să permită verificarea eventualei încălcări a unei interdicții post-angajare, prin crearea unei proceduri care să includă: obligativitatea depunerii unei declarații de către persoana angajată privind respectarea interdicțiilor post-angajare, corelativ cu existența unui mecanism sancționator; luarea în considerare a posibilității ca declarațiile date la încetarea raportului de muncă să fie centralizate de către o singură instituție (fiind dat ca exemplu Ministerul Muncii și Protecției Sociale);
- Completarea cadrului normativ cu prevederi privind nulitatea absolută a oricărui contract de muncă încheiat fără respectarea interdicțiilor post-angajare. Au fost exprimate și opinii în sensul reglementării restrângerii dreptului la angajare în mod proporțional cu scopul urmărit, putând exista și interdicții stabilite nominal sau pe categorii de angajatori;
- Posibilitatea realizării unui control anterior angajării în sectorul privat a funcționarilor publici și a altor categorii de angajați din administrația publică, în urmă căruia instituția publică unde aceștia au fost angajați să notifice existența raportului anterior de muncă;
- A fost apreciată ca fiind utilă luarea în considerare a cauzei de încetare a raportului de muncă la stabilirea interdicțiilor post-angajare, întrucât pot exista cazuri în care migrația din sectorul public în sectorul privat apare ca urmare a unor situații neimputabile angajatului (ex. restructurări).





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

- De asemenea, au fost aduse în discuție introducerea unor eventuale interdicții în situațiile în care foștii salariați din sectorul privat se angajează în sectorul public, precum și în situațiile în care această migrație se realizează doar în interiorul sectorului public.

*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

V. Propuneri și recomandări de îmbunătățire a cadrului legislativ și instituțional din România

Conform Raportului²⁴⁴ întocmit de către Transparency International, deja mai multe țări din cadrul Uniunii Europene au făcut pași majori în reglementarea legislației privind avertizorii de integritate²⁴⁵. Așadar, importanța și valoarea avertizării de integritate în lupta împotriva corupției sunt recunoscute din ce în ce mai mult. În ceea ce privește România, din 2004, avertizorii din sectorul public sunt protejați de o lege cuprinzătoare care are prioritate în caz de conflict cu alte prevederi legislative. Cu toate acestea, numărul de cazuri de avertizare în interes public din România este încă redus.

În consecință, rolul avertizorului de integritate a fost dintotdeauna sensibil deoarece vorbim despre situații care implică de cele mai multe ori asumarea unor riscuri de concediere sau imagine negativă.

O parte importantă a unei reforme a administrației publice și a funcției publice constă în schimbarea mentalităților, a viziunii funcționarilor publici în ceea ce privește rolul lor în societate astfel încât să fie conduși de aplicarea și respectarea legii, fără posibilitatea interpretării acesteia. Acest lucru este un pilon important și pentru implementarea legislației avertizorului în interes public în Olanda, rezultând și în urma discuțiilor avute în urma vizitei de studiu realizate în Regatul Țărilor de Jos în perioada 22 - 24 octombrie 2019²⁴⁶.

Legislația din Franța, precum și vizita de studiu realizată în perioada 18 - 21 noiembrie 2019, au evidențiat faptul că sistemul francez a gândit și forme de presiune mai dure pentru cele 2 tipuri de instituții. În acest sens, există amenzi care pot merge până la 1 milion euro pentru companiile private care nu implementează o procedură internă privind semnalarea alertelor în interes public. În ceea ce privește *pantouflage*-ul, Franța are reglementări stricte, acesta fiind considerat *un delict* și fiind incriminat de Codul penal francez. Autoritatea însărcinată să prevină delictul de *pantouflage*, precum și demararea procedurilor de sancționare este Înalta Autoritate pentru Integritatea Vieții Publice.

Din analiza modului de reglementare a instituției în sistemele de drept aparținând statelor analizate anterior, putem identifica mai multe linii de acțiune în vederea adaptării cadrului instituțional și normativ din România, având în vedere totodată, prevederile recent adoptate de Directiva a Parlamentului European și a Consiliului privind

²⁴⁴ Transparency International, Whistleblowing in Europe. Legal protections for whistleblowers in the EU, 2013 disponibil online la: https://www.stt.lt/documents/soc_tyrimai/2013_WhistleblowingInEurope_EN.pdf, Transparency International, Building on the EU Directive for Whistleblower Protection Analysis and Recommendations. POSITION PAPER # 1 / 2019, disponibil online la: https://www.transparency.org/whatwedo/publication/building_on_the_eu_directive_for_whistleblower_protection.

²⁴⁵ În special, creșterea drepturilor acestora și protejarea lor.

²⁴⁶ Raportul de activitate privind vizita de studiu în Regatul Țărilor de Jos (Olanda) conține detaliile vizitei.





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

protecția persoanelor care raportează încălcări ale dreptului Uniunii (Directiva)²⁴⁷, care trebuie transpusă în legislația națională în termen de 2 ani.

Astfel, pentru domeniul avertizorilor se propune:

- Revizuirea cadrului legislativ astfel încât prevederile acestei instituții să fie aplicabile și sectorului privat, ținând cont de dimensiunea entităților vizate și cu nivelul de risc pe care activitățile acestora îl prezintă pentru interesul public;
- Elaborarea și implementarea de către toate entitățile vizate de directivă a unei proceduri pentru asigurarea unui cadru adecvat sesizării abaterilor de către avertizorii în interes public, soluționării avertizărilor formulate și asigurării protecției acestora, conform art. 8 din Directiva anterior menționată;
- În ceea ce privește canalele externe de raportare se recomandă evaluarea procedurilor de primire a avertizărilor de către autoritățile/instituțiile în cauză, la intervale regulate și cel puțin o dată la trei ani. La evaluarea acestor proceduri, autoritățile competente țin cont de experiența lor și de cea a altor autorități competente și își adaptează procedurile în consecință (conform prevederilor Directivei).
- Introducerea obligativității întocmirii și publicării unui Raport anual privind situația sesizărilor realizate de avertizorii în interes public, care să cuprindă statistici referitoare la numărul avertizărilor primite, numărul de investigații și proceduri inițiate ca urmare a acestor avertizări și rezultatul acestora și în cazul în care sunt confirmate, prejudiciul financiar estimat și sumele recuperate în urma investigațiilor și a procedurilor referitoare la încălcările raportate, de către fiecare instituție publică, cu respectarea prevederilor Regulamentului (UE) nr. 2018/1725 și centralizarea acestora într-un raport național. Datele cu caracter personal care nu sunt, în mod evident, relevante pentru tratarea unui caz specific nu sunt colectate sau, dacă sunt colectate în mod accidental, sunt șterse fără întârzieri nejustificate (conform Directivei);
- Introducerea unor sancțiuni de tip administrativ-disciplinare și administrativ - contravenționale, eficace, proporționale și disuasive aplicabile persoanelor fizice sau juridice, care acționează conform art. 23 al Directivei;
- Crearea unei modalități electronice de sesizare - ca alternativă pentru sesizările scriptice, pentru realizarea sesizărilor privind abaterile relevante, prin care să se protejeze datele de identificare ale avertizorului;
- Promovarea dispozițiilor legale și a măsurilor instituționale adoptate cu privire la avertizarea în interes public, inclusiv prin publicarea accesibilă și ușor de identificat a acestora pe paginile de internet ale autorităților și instituțiilor publice;

²⁴⁷ Directiva (UE) 2019/1937 a Parlamentului European și a Consiliului din 23 octombrie 2019 privind protecția persoanelor care raportează încălcări ale dreptului Uniunii, publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, Seria L 305/17, 26.11.2019.





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

- Asigurarea formării continue în domeniul semnalării alertelor în interes public în rândul funcționarilor publici și a celorlalte categorii de personal din sectorul public;
- Identificarea unor mecanisme la nivel de sistem și la nivelul fiecărei instituții prin care să se asigure protecția reală a avertizorilor;
- Stabilirea unor criterii privind selecția persoanelor responsabile cu primirea și analiza avertizărilor.

Pentru interdicțiile post-angajare evidențiem următoarele direcții de acțiune:

- Instituirea declarației de evitare a situațiilor de *pantouflage* la momentul încetării raportului de muncă;
- Înființarea unui registru național care să țină evidența declarațiilor de *pantouflage* și care să poată fi verificat în ipoteza existenței unei suspiciuni cu privire la încălcarea obligațiilor legale;
- Reglementarea unitară și definirea clară a funcțiilor (categoriilor de persoane) și activităților vizate de interdicțiile post-angajare ceea ce poate presupune extinderea sferei de aplicabilitate a instituției *pantouflage*-ului și pentru alte categorii de persoane (personal contractual din autorități și instituții publice, demnitari, consilieri personali, persoane care au fost membre în consiliile de administrație din cadrul regiilor autonome, societăților reglementate de Legea nr. 31/1990, republicată, cu modificările și completările ulterioare, ori alte unități cu scop lucrativ din sectorul public);
- Introducerea unei perioade de *cooling-off* sau termen moratoriu, pentru persoanele care au reprezentat statul sau o autoritate publică sau au fost membri în consiliul de administrație al unei societăți așa cum este reglementată de Legea nr. 31/1990, republicată, cu modificările și completările ulterioare, la care participă/este proprietar/acționar majoritar statul sau unitățile - administrativ teritoriale, inclusiv demnitarii, în situațiile în care acestea vizează încheierea unui raport de muncă/serviciu cu societățile mai sus menționate sau cu cele cu care acestea au desfășurat relații contractuale;
- Extinderea atribuțiilor unei instituții existente care va avea responsabilitatea monitorizării aplicării cadrului legal și verificarea/investigarea nerespectării restricțiilor post-angajare, cu posibilitatea aplicării unor sancțiuni administrative;
- Elaborarea și introducerea în codurile de conduită a unor prevederi privind *pantouflage*-ul, pe categorii de personal din sectorul public, inclusiv consilieri personali și funcții de demnitate publică;
- Stabilirea unor mecanisme prin care persoanele juridice de drept privat să poată verifica dacă e încălcată o interdicție post-angajare, prin crearea unei proceduri

Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

administrative cu termene fixe prin consultarea registrului declarațiilor de *pantouflage*;

- Introducerea unor sancțiuni pentru persoanele care sunt vizate de interdicția legală și pentru angajatorul subsecvent (ex. interzicerea posibilității să participe la proceduri de achiziții publice, amenda contravențională);
- Asigurarea formării continue în domeniul *pantouflage*-ului în rândul funcționarilor publici și a celorlalte categorii de personal din sectorul public;
- Reglementarea unui termen unic de „cooling-off” pentru ocuparea funcției subsecvente pentru 2 ani²⁴⁸;
- Completarea Codului Muncii (Legea nr. 53/2003 din 24 ianuarie 2003) cu prevederi privind nulitatea absolută a oricărui contract de muncă încheiat fără respectarea interdicțiilor post-angajare;
- Introducerea obligației realizării unui *control a - priori* angajării în sectorul privat a funcționarilor și angajaților din administrația publică, în urmă căruia autoritatea unde acesta a fost angajat va emite un act administrativ prin care confirmă/infirmă existența unei interdicții post-angajare.

Referitor la cadrul legislativ, se recomandă extinderea sferei de acoperire a personalului protejat prin Legea nr. 571/2004²⁴⁹ privind protecția personalului din autoritățile publice, instituțiile publice și din alte unități care semnaleză încălcări ale legii asupra întregului sector public, cum ar fi categoriile vizate de Directiva (UE) 2019/1937: viitorii angajați, foștii angajați, contractorii, etc.. Legea trebuie de asemenea să reglementeze răspunderea și sancțiunile celor care încalcă prevederile legale²⁵⁰.

De asemenea, se impun modificări legislative care să prevadă elaborarea unor proceduri sau regulamente privind avertizarea de integritate și în sectorul privat. În România, companiile nu au obligații în acest sens, deși buna practică a statelor europene evidențiază importanța domeniului și vulnerabilitățile asupra sectorului privat. În prezent, angajații din sectorul privat nu pot beneficia de protecție din partea legii care să fie similară cu protecția angajaților din sectorul public.

²⁴⁸ Exemplul de bună practică, rezultat în urma vizitelor de studiu din Franța și Olanda ne conduce către o propunere a unei perioade de 2 ani.

²⁴⁹ Legea nr. 571/2004 privind protecția personalului din autoritățile publice, instituțiile publice și din alte unități care semnaleză încălcări ale legii, publicată în Monitorul O nr. 1214/2004.

²⁵⁰ Studiul Transparency International România, *Alternativa la tăcere: Protecția avertizorilor de integritate în zece state europene*, 2009.





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

VI. Bibliografie

Franța

- Constituția Franței, online la adresa <http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/constitution.asp>;
- Legea constituțională nr. 2003-276 din 28 martie 2003 *privind organizarea descentralizată a Republicii*;
- *Codul muncii*, online la adresa <https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Codification>;
- *Codul de procedură penală*, online la adresa <https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Codification>;
- *Codul de Securitate internă*, online la adresa <https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Codification>;
- *Codul de Apărare*, online la adresa <https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Codification>;
- *Codul comercial*, online la adresa <https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Codification>;
- *Codul monetar și financiar*, online la adresa <https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Codification>;
- Legea nr. 82-213 din 2 martie 1982 *privind drepturile și libertățile municipalităților, departamentelor și regiunilor*;
- Legea nr. 83-8 din 7 ianuarie 1983 *privind distribuirea competențelor între comunele, departamentele, regiunile și statul* (Legea Defferre);
- Legea nr. 2010-1563 din 16 decembrie 2010 *privind reforma colectivităților teritoriale*;
- Legea nr. 2014-58 din 27 ianuarie 2014 *privind modernizarea acțiunii publice teritoriale și afirmarea metropolelor*;
- Legea nr. 2015-991 din 7 august 2015 *privind noua organizare teritorială a Republicii*;
- Legea nr. 2016-1691 din 9 decembrie 2016 *privind transparența, lupta împotriva corupției și modernizarea vieții economice* (Legea „Sapin 2”);
- Legea organică nr. 2016-1690 din 9 decembrie 2016 *privind competența apărătorului drepturilor pentru orientarea și protecția avertizorilor*.
- Legea nr. 84-148 din 1 martie 1984 *privind prevenirea și soluționarea pe cale amiabilă a dificultăților de afaceri*;
- Legea nr. 2017-399 din 27 martie 2017 *referitoare la datoria de vigilență a companiilor-mamă și a companiilor care fac ordine*;

Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

- Legea nr. 90-568 din 2 iulie 1990 *privind reorganizarea serviciului public poștal și a France Télécom*;
- Legea nr. 83-634 din 13 iulie 1983 *privind drepturile și obligațiile funcționarilor publici*;
- Legea nr. 94-530 din 28 iunie 1994 *privind anumite metode de numire în funcția publică de stat și condițiile de acces al anumitor funcționari sau al foștilor funcționari publici în funcții private*;
- Legea nr. 93-122 din 29 ianuarie 1993 *privind prevenirea corupției și transparența vieții economice și a procedurilor publice*;
- Decretul nr. 95-168 din 17 februarie 1995 *privind exercitarea activităților private de către funcționarii sau agenții nepermanenți care și-au încetat temporar sau definitiv funcțiile și în cadrul comisiilor instituite prin articolul 4 din Legea nr. 94-530 din 28 iunie 1994*;
- Decretul nr. 2017-564 din 19 aprilie 2017 *privind procedurile de colectare a alertelor emise de denunțatori în corporații de drept public sau privat sau administrații de stat*;
- Circulara Ministerului de Justiție din 31 ianuarie 2018, online la adresa http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2018/02/cir_43109.pdf;
- Decizia Comisiei Naționale pentru Tehnologia Informației și Libertăți Civile (CNIL) din 28 iulie 2017, online la adresa <https://www.cnil.fr/fr/alertes-professionnelles-modification-de-lautorisation-unique-ndegau-004>;
- Cass, Crim., Hotărârea nr. 4881 din 5 septembrie 2012, nr. 12-90.045, online la adresa https://beta.legifrance.gouv.fr/juri/id/JURITEXT000026371745?highlight=12-90.045&tab_selection=all&searchField=ALL&query=12-90.045&page=1&init=true;
- OCDE, Recommandation du Conseil sur les lignes directrices pour la gestion des conflits d'intérêts dans le service public, iunie 2003, online la adresa <https://www.oecd.org/gov/ethics/49106150.pdf>;
- Senatul francez, *Notă de fundamentare pentru Proiect de lege vizând modernizarea funcției publice*, online la adresa <https://www.senat.fr/rap/l06-113/l06-11317.html>.
- Matras, F., Marleix, O., Assemblée Nationale, Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, *Rapport d'information sur la déontologie des fonctionnaires et l'encadrement des conflits d'intérêts*, N° 611, 31 ianuarie 2018, online la adresa [http://www2.assemblee-nationale.fr/documents/notice/15/rap-info/i0611/\(index\)/rapports-information](http://www2.assemblee-nationale.fr/documents/notice/15/rap-info/i0611/(index)/rapports-information);
- CNIL, Conclusions du contrôle du système de traitement des infractions constatées (STIC), Rapport remis au Premier ministre le 20 ianuarie 2009, online la adresa <https://www.cnil.fr/sites/default/files/typo/document/Conclusions%20des%20control-es%20STIC%20CNIL%202009.pdf>;

*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferență!



Instrumente Structurale
2014-2020

- Service Central de Prévention de la Corruption (SCPC), *Rapport 2010*, online la adresa <https://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/114000391.pdf>;
- Institut Messine, *Le lanceur d'alerte dans touses états: Guide pratique et théorique*, 2018;
- Foegle, J-P , Slama, S., „ Refus de transmission d'une QPC sur la protection des fonctionnaires lanceurs d'alerte”, *La Revue des droits de l'homme*, Actualités Droits-Libertés, online la adresa <http://journals.openedition.org/revdh/628>;
- Lazăr, A., *Conflictul de interese - o analiză comparativă*, online la adresa http://www.mpublic.ro/sites/default/files/PDF/lazar_conflictul_de_interese_studiu.pdf;
- Luc, R., „L'inspection générale des Finances, 1958-2008: *pantouflage* et renouveau des stratégies élitaires”, *Sociologies pratiques*, 2010/2 nr. 21, pp. 19-34, online la adresa <https://www.cairn.info/revue-sociologies-pratiques-2010-2-page-19.htm>;
- Rousseaux, A., *Inspecteurs des finances : une caste « d'élite » qui a pour mission principale de réduire les dépenses publiques*, 27.06.2017, *Revista Basta*, disponibil online la adresa <https://www.bastamag.net/Inspecteurs-des-finances-une-caste-d-elite-qui-a-pour-mission-principale-de>;
- Ruban, L., *Cahier du CEVIPOF n° 31 - L'Inspection générale des Finances 1958 - 2000. Quarante ans de pantouflage*, CEVIPOF - Sciences Po, 2002, online la adresa https://www.researchgate.net/publication/261907115_L%27Inspection_generale_des_Finances_1958-2000_Quarante_ans_de_pantouflage_by_Luc_Rouban;
- Scapin, T., „Entrevaletur du service public et instrument déontologique: quelle place pour la transparence dans la « bonne » conduite des fonctionnaires en France (1970-2016) ?”, *Revue française d'administration publique*, 165(1), 2018, pp. 63-77;
- <http://worldpopulationreview.com/countries/france-population/>;
- <http://www.mon-maire.fr/>;
- https://e-justice.europa.eu/content_jurisdiction-85-fr-ro.do;
- https://lannuaire.service-public.fr/autorites-independantes/autorite-administrative-independante_172128;
- Site instituțional *L'Inspection générale des finances*: <http://www.igf.finances.gouv.fr/cms/sites/igf/accueil.html>;
- Site instituțional *École nationale d'administration (ENA)*: <https://www.ena.fr/>.

Italia

- Barak Aharon, *Judicial discretion*, Yale University Press, 1989;

Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

- Constitution of the Italian Republic of 2001 (Constituția Republicii Italia din 2001 - Constituția IT). Disponibilă online la adresa http://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf;
- Deaconu Ștefan et al., *Codex Constituțional. Constituțiile statelor membre ale Uniunii Europene, vol. I* (Bucharest: Monitorul Oficial Publishing House, 2015), pp. 803-809;
- European Commission, *Estimating the Economic Benefits of Whistleblower Protection in Public Procurement Final Report*, Milieu Ltd, July - 2017, disponibil la <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8d5955bd-9378-11e7-b92d-01aa75ed71a1/language-en>;
- Giannini, M.S., *Drept administrativ*, 1970, Milano, vol. 1;
- Guceac Ion, *Liberul acces la justiție în legislația națională și prevederile convenției europene pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale*, Academos, 2011, nr. 2, pp. 42-57;
- Knill, *The Europeanisation of National Administrations: Patterns of Institutional Change and Persistence*, 2001, New York: Cambridge University Press;
- Legea nr. 179 din 2017 - Dispoziții privind protecția celor care semnalează comiterea de infracțiuni sau abateri în timpul unui raport de muncă sau de serviciu în sectorul public sau privat - Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarita' di cui siano venuti a conoscenza nel l'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato (17G00193) (GU Serie Generale n.291 del 14-12-2017);
- Legea nr. 190 din 6 Decembrie 2012;
- Legea nr. 571/2004 privind protecția personalului din autoritățile publice, instituțiile publice și din alte unități care semnalează încălcări ale legii, publicată în Monitorul Oficial nr. 1214/2004;
- Mattarella B.G., *Nominepubbliche e pantouflage: il caso Beaufret*, in *Giorn. dir. amm.*, I, 1997, p. 927;
- Merloni F., *Inconferibilità e incompatibilità degli in carichi*, *Librodel l'anno del Diritto* - Treccani, in www.treccani.it, 2014;
- Painter, Martin; Peters, Guy, "Administrative Traditions in Comparative Perspective: Families, Groups and Hybrids" in Painter, Martin and Peters, Guy (eds.) *Tradition and Public Administration*, PalgraveMacmillan, 2010;
- Roppo V., *Il contratto*, Milano, 2011, p. 389, *aermache*: "Il contratto di corruzione ripugnante al buon costume";
- Savino M., *La nuova disciplina della trasparenza amministrativa*, in *Giorn. dir. amm.*, IX, 2013, pp. 795 ss.; NATALINI A. - VESPERINI G., *Il big bang della trasparenza*, Napoli, 2015;
- Scaccia G., *Eccesso di potere legislativo e sindacato di ragione*, in *Politica del dir.*, III, 1999, pp. 387;

*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

- Senato della Repubblica, Costituzione Repubblica Italiana, Biblioteca Italia, 2018 disponibilă online și la <https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/Costituzione%20in%20lingua%20romena%20-%20Archivio.pdf> sau http://www.integrazionemigranti.gov.it/guidemultilingua/Documents/Integrazione/Costituzione%20Italiana_lingua%20romena_2013.pdf;
- Studiul Transparency International, Alternativa la tăcere: Protecția avertizorilor de integritate în zece state europene, 2009;
- T.A.R. Campania, Napoli, Sez. VIII, 10 dicembre 2014, n. 6494, in Foroamm. - TAR, II, 2014, p. 3253;
- Thompson D. F., The Possibility of Administrative Ethics, in Public Administration Review, XLV, 1985;
- Toschei S., Funzione amministrativa e prevenzione dei fenomeni corruttivi (legge n. 190/2012 e decreti attuativi), in www.amministrativamente.it, V, 2013;
- Transparency International, WHISTLEBLOWING IN EUROPE. LEGAL PROTECTIONS FOR WHISTLEBLOWERS IN THE EU, 2013 disponibil online la https://www.stt.lt/documents/soc_tyrimai/2013_WhistleblowingInEurope_EN.pdf;
- www.cortecostituzionale.it;
- <http://anticorruzione.eu/chi-siamo/>;
- <https://www.giustizia.it/giustizia/>, Ministerul Justiției în Italia;
- <https://e-justice.europa.eu>;
- https://e-justice.europa.eu/content_member_state_law-6-it-ro.do?init=true&member=1;
- <http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/Autorita>;
- <https://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/Servizi/ServiziOnline>.

Regatul Țărilor de Jos (Olanda)

- Alexandru, I., Gilia, C., Ivanoff, I-V. 2008. Sisteme politico-administrative europene, Ed. Hamangiu, București;
- Algemeenewetbestuursrecht or Awb, disponibilă la: <http://www.coceal.it/pdf/Netherlands>;
- Andeweg, R.B. (1989), Institutional conservatism in the Netherlands: proposals for andres istance to change. West European Politics, 12 (1). p. 42-60;
- Annual Report 2018, HuisvoorKlokkenluiders (WhistleblowersAuthority), March 2019, sursa: <https://www.huisvoorklokkenluiders.nl/Publicaties/jaarverslagen/2019/03/14/annual-report-2018---dutch-whistleblowers-authority>;

Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

- Annual Report 2018, HuisvoorKlokkenluiders (WhistleblowersAuthority), March 2019, sursa:
<https://www.huisvoorklokkenluiders.nl/Publicaties/jaarverslagen/2019/03/14/annual-report-2018---dutch-whistleblowers-authority>;
- Apostol - Tofan, D, 2008, Instituții administrative europene, Note de curs, Credis, București;
- Beduin. A. S. , terWeele. W., 2015. Lifting the lid on lobbying. Enhancing trust in public decisionmaking in the Netherlands, Transparency International Nederland;
- Berceanu, B. 2018, Sisteme administrative emergente, Editura Economică, București;
- Berg C.F. van den, Meer F.M. van der&Dijkstra G.S.A. (2015), Traditions, Bargains and the Emergence of the Protected Public Servant in Western Europe. In: Sager F, Overeem P (Eds.) the European Public Servant. A Shared Administrative Identity? Colchester: ECPR Press. 117-135;
- Besluit 572 van 15 december 2009, houdende een regeling voor het melden van een vermoeden van een misstand bij de sectoren Rijk en Politie (Besluit melden vermoeden van misstand bij Rijk en Politie)/ Decretul nr. 572 din 15 decembrie 2009 privind semnalarea posibilelor abuzuri în cadrul funcției publice și al poliției online disponibil; <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2009-572.html>;
- Constituția Regatului Țărilor de Jos;
- Gedragscode Integriteit Rijk,
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/richtlijnen/2017/12/01/gedragscode-integriteit-rijk-gir>;
- Guvernul Olandei: <https://www.government.nl/topics/public-administration/provinces-municipalities-and-water-authorities>;
- Kleinfield, R, Toonen, A.J., Aspecte politice, instituționale și juridice ale regiunilor Olandei, <http://altera.adatbank.transindex.ro/pdf/9/004.pdf>;
- Legea privind autoritatea pentru avertizorii de integritate - Wet HuisvoorKlokkenluiders, în vigoare de la 1 iulie 2016;
- Oberdorff, H., 1992, Les Constitutions de l'Europe des Douze, La documentation française, Paris;
- Stichting Van de Arbeid (2010) Statement on Dealing with Suspected Malpractices in Companies. Publication no. 1/10, 3 March 2010, Netherlands;
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2012), Lobbyistenregister, http://www.tweedekamer.nl/over_de_tweede_kamer/lobbyistenregister/index.jsp;
- Uijlenbroek J (red.), (2016), the Dutch Public Service. Organisation and functioning of the government in the Netherlands, the position of civil servants and the main developments, The Hague: Ministry of the Interior and Kingdom Relations. Public Service Labour Affairs Directorate;

*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

- Wetboek van Strafvordering, adoptat în 1881, modificat în 2012, <https://www.government.nl/topics/modernisation-code-of-criminalprocedure/contents-new-code-of-criminal-procedure>;
- <https://calvinayre.com/2019/07/12/business/netherlands-clarifies-online-gambling-time-out-rules/>;
- <https://huisvoorklokkenluiders.nl/onderzoek-naar-een-misstand/>;
- <https://wetten.overheid.nl/BWBR0037852/2016-07-01#SlotformulierEnOndertekening>;
- <https://www.government.nl/topics/public-administration/documents/reports/2016/01/18/integrity-in-international-perspective>;
- <https://www.rechtspraak.nl/English>.

Irlanda

- ADJ-00005583, <https://www.workplacereleations.ie/en/cases/2018/march/adj-00005583.html>;
- Alexandru, I., Gilia, C., Ivanoff, I-V. 2008. Sisteme politico-administrative europene, Ed. Hamangiu, București;
- Bekke, A.G.M., Meer, F.M. 2000. Civil Service Systems in Western Europe, Ed. Edward Elgar Publishing, UK;
- Civil Service Regulation Act 1956, amendment 2005 și 2018, art. 1. disponibil la adresa <http://www.irishstatutebook.ie/eli/1956/act/46/section/1/enacted/en/html#sec1>;
- Collins, E. 2017. Employment Law Review, Ed. Law Business Research Ltd, UK, pag. 339;
- Company Law Review Group. 2008. A Review of National and International Research on Whistle-blowing, http://www.odce.ie/Portals/0/EasyDNNNewsDocuments/444/2008-1-ODCE_Discussion_Paper_on_Whistle-blowing.pdf;
- Health (Amendment) Act 2007, art. 103, disponibil la adresa <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2007/act/23/enacted/en/print#sec103>;
- Constituția Irlandei, <http://www.irishstatutebook.ie/eli/cons/en>;
- Courts (Establishment and Constitution) Act. 1961. <http://www.irishstatutebook.ie/eli/1961/act/38/enacted/en/print.html>;
- Courts (Establishment and Constitution) Act. 1961. <http://www.irishstatutebook.ie/eli/1961/act/38/enacted/en/print.html>;
- Courts Service. 2018. Annual Report, <https://beta.courts.ie/view/document/d3167a7a-2b47-4fc2-b654-6e657df2a01d/Courts%20Service%20Annual%20Report%202018.pdf/pdf>;
- Government for National Recovery 2011-2014, <http://www.budget.gov.ie/The%20National%20Recovery%20Plan%202011-2014.pdf>;

*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

- Higgins, N. .2011. The Lost Legal System: Pre-Common Law IrelandandtheBrehon Law, <http://mural.maynoothuniversity.ie/5663/1/NH-Brehon-Law.pdf>;
- Houses of the Oireachtas. 2017. A Brief Guide To How Your Parliament Works, https://data.oireachtas.ie/ie/oireachtas/communications/other/2017/2017-03-24_a-brief-guide-to-how-your-parliament-works_en.pdf;
- <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2015/act/16/enacted/en/html>;
- http://databank.per.gov.ie/Public_Service_Numbers.aspx?rep=SectorHistory;
- <http://www.stateboards.ie/stateboards/campaignAdvert/105039/booklet.htm>;
- https://data.oireachtas.ie/ie/oireachtas/committee/dail/32/committee_of_public_accounts/submissions/2018/2018-09-28_correspondence-john-devitt-chief-executive-transparency-international-ireland-32r001541-pac_en.pdf;
- <https://president.ie/en/the-president/constitutional-role>;
- <https://www.gov.ie/en/organisation/department-of-public-expenditure-and-reform/>;
- https://www.housing.gov.ie/sites/default/files/publications/files/putting_people_firs_t_-_action_programme_for_effective_government.pdf;
- <https://www.lgiuireland.ie/facts-and-figures/#how-is-local-government-structured>;
- <https://www.lobbying.ie/media/6224/sipo-submission-10-may-2019-1.pdf>;
- <https://www.sipo.ie/acts-and-codes/codes-of-conduct/>;
- <https://www.sipo.ie/acts-and-codes/codes-of-conduct/civil-servants/Civil-Service-Code-of-Standards.pdf>;
- <https://www.sipo.ie/reports-and-publications/annual-reports/Standards-in-Public-Office-Commission-Annual-Report-2015.pdf>;
- <https://hr.per.gov.ie/wp-content/uploads/Draft-General-Scheme-of-the-Bill-2018.pdf>;
- Industrial Relations Act 1990 (Code of Practice on Protected Disclosures Act 2014) (Declaration) Order 2015
<http://www.irishstatutebook.ie/eli/2015/și/464/made/en/pdf>;
- Journal of Public Affairs (editorial). 2011. The curious case of lobbying in Ireland: an introduction, Vol. 11 Number 2;
- Legea avertizorilor cu evaluarea sa din 2018 - Statutory Review of the Protected Disclosures Act 2014, 2018, disponibil la adresa <https://www.gov.ie/pdf/?file=https://assets.gov.ie/3750/051218105136-8df038b13a654f8d8408495c167444e9.pdf#page=1>;
- Legea privind etica în sectorul public - Ethics in Public Office Act, 1995 și 2001 <http://www.irishstatutebook.ie/eli/1995/act/22/enacted/en/html>;
- Legea privind Ministerele și Parlamentul, 2014; Legea privind activitatea de lobby, 2015;

*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

- Local Government Act. 2001. Ethical Framework for the Local Government Service, <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2001/act/37/section/166/enacted/en/html>;
- Local Government Reform Act 2014, art. 12, disponibil la adresa <https://data.oireachtas.ie/ie/oireachtas/act/2014/1/eng/enacted/a114.pdf>;
- Protected Disclosure Act 2014, art. 5 alin. (3), <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2014/act/14/enacted/en/pdf>;
- Register of Lobby. 2015. Annual report 2015, <https://www.lobbying.ie/media/6059/regulation-of-lobbying-annual-report-2015-for-web.pdf>;
- Registrul de Lobby. 2016. Raportul anual 2016, <https://www.lobbying.ie/media/6072/regulation-of-lobbying-annual-report-2016-final-web.pdf>;
- Registrul de Lobby. 2018. Raportul anual 2018, <https://www.lobbying.ie/media/6218/annual-report-2018.pdf>;
- Regulation of Lobbying Act 2015 (Appeals Regulations 2015) (S.I. 366 of 2015);
- Regulation of Lobbying Act 2015 (Commencement) Order (S.I. 152 of 2015), <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2015/act/5/enacted/en/html>, revizuită în 2019, <https://www.lobbying.ie/media/6224/sipo-submission-10-may-2019-1.pdf>;
- Regulation of Lobbying Act 2015 (Designated Public Officials Regulations) (S.I. 367 of 2015);
- Regulation of Lobbying Act 2015 <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2015/act/5/section/22/enacted/en/html#sec22>;
- Serviciul judiciar al Irlandei, <http://www.courts.ie/courts.ie/library3.nsf/pagecurrent/4058DC8C74C03AD380257FB00053A0CD?opendocument&l=en&p=150>;
- Shannon, L. 2016. Local and Regional Bodies in Ireland 2012-2016. Dublin: Institute of Public Administration. https://www.ipa.ie/_fileUpload/Documents/LocalandRegionalBodiesinIreland_2012_2016.pdf;
- Local Government Reform Act 2014, <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2014/act/1/enacted/en/pdf>;
- Standards in Public Office Act, 2001, <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2001/act/31/enacted/en/pdf>;
- The Civil Service Code of Standards and Behaviour;
- Statutory Instruments, No. 339 of 2014, <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2014/și/339/made/en/pdf>, amended by S.I. 448/2015 and S.I. 490/2016;

*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*



- Supreme Court of Ireland. 2018. Annual Report, [http://www.supremecourt.ie/supremecourt/sclibrary3.nsf/\(WebFiles\)/721D16DCC8DE6F45802583B00037C20A/\\$FILE/2018%20Supreme%20Court%20Annual%20Report.pdf](http://www.supremecourt.ie/supremecourt/sclibrary3.nsf/(WebFiles)/721D16DCC8DE6F45802583B00037C20A/$FILE/2018%20Supreme%20Court%20Annual%20Report.pdf);
- The Civil Service Code of Standards and Behaviour, <https://hr.per.gov.ie/wp-content/uploads/2011/06/Civil-Service-Code-of-Standards-and-Behaviour.pdf>;
- The Courts of Justice Act. 1924. <http://www.irishstatutebook.ie/eli/1924/act/10/enacted/en/print.html>;
- The Ministers and Secretaries Act. 1924, cu revizuirile și modificările din 2019, disponibilă la adresa <http://revisedacts.lawreform.ie/eli/2011/act/10/revise/en/pdf?annotations=true>;
- Unfair Dismissal (amendment) Act 1993, <http://www.irishstatutebook.ie/eli/1993/act/22/enacted/en/print.html>;
- Workplace Relations Act 2015. <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2015/act/16/enacted/en/html>.

Canada

- Florian Martin Bariteau, Veronique Newman, Whistleblowing in Canada. A Knowledge Synthesis Report, Ottawa Faculty of Law WorkingPaper No. 2018-07;
- Dawn Oliver, Carlo Fusaro How Constitutions Change: A Comparative Study, Bloomsbury Publishing, 2011;
- Kelly Saunders, Joanne Thibault, Whistleblowing in Canada: A New Framework of Analysis, Canadian Political Science Association Conference, iunie 2008;
- Public Servants Disclosure Protection Act;
- Public Interest Disclosure (Whistleblower Protection) Act - Alberta;
- Act to Facilitate the Disclosure of Wrongdoings Relating to Public Bodies - Quebec;
- Anti-Corruption Act Quebec;
- Public Interest Disclosure (Whistleblower Protection) Act - Manitoba;
- Public Interest Disclosure of Wrongdoing Act - Ontario;
- Public Service of Ontario Act;
- Public Interest Disclosure and Whistleblower Protection Act - Newfoundland;
- Public Interest Disclosure and Whistleblower Protection Act - Labrador;
- Public Interest Disclosure Act - Noul Brunswick;
- Lobbying Act;
- Lobbyists' Code of Conduct;
- 2017 to 2018 Annual Report on the Public Servants Disclosure Protection Act;
- <https://www.scc-csc.ca/court-cour/role-eng.aspx>;



UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

- <http://www.mae.ro>;
- <http://www.lobbycanada.gc.ca>;
- <https://ciiec-ccie.parl.gc.ca/en/Pages/default.aspx>;
- <http://www.confidenceline.net>.

România

- Constituția României, adoptată în ședința Adunării Constituante din 21 noiembrie 1991, a fost publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 233 din 21 noiembrie 1991 și a intrat în vigoare în urma aprobării ei prin referendumul național din 8 decembrie 1991. Legea de revizuire a Constituției României nr. 429/2003 a fost aprobată prin referendumul național din 18-19 octombrie 2003 și a intrat în vigoare la data de 29 octombrie 2003, data publicării în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 758 din 29 octombrie 2003 a Hotărârii Curții Constituționale nr. 3 din 22 octombrie 2003 pentru confirmarea rezultatului referendumului național din 18-19 octombrie 2003 privind Legea de revizuire a Constituției României;
- Briefing Paper - Whistleblower Protection in the EU. Avertizarea de Integritate și Protecția Avertizorilor în România, disponibil online: <https://www.changeofdirection.eu/assets/briefings/EU%20briefing%20paper%20-%20Romania%20-%20romanian.pdf>;
- Integritate prin proceduri, instruire și prevenire-icip, Cod SIPOCA 442/ Cod MySMS2014 118774, Municipiul Călărași, accesat: <http://www.primariacalarasi.ro/index.php/informatii-de-interes-public/formulare-tip-si-acte-necesare>;
- Laubadere, A. (1976), Manuel de Droit Administratif - dixième édition, L.G.A.J., p. 7, apud Dincă D. (2012), Sistemul administrativ românesc - inspirație franceză și adaptare autohtonă, Editura Economică, București;
- Legea nr. 2 din 16 februarie 1968, privind organizarea administrativă a teritoriului României, republicată în temeiul art. IV din Decretul Consiliului de Stat nr. 15 din 23 ianuarie 1981, publicat în Buletinul Oficial, Partea I, nr. 3, din 23 ianuarie 1981, publicată în Monitorul Oficial nr. 54 din 27 iulie 1981;
- Legea nr. 571/2004 privind protecția personalului din autoritățile publice, instituțiile publice și din alte unități care semnaleză încălcări ale legii, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1214 din 17 decembrie 2004;
- Ordinului SGG nr. 600/2018 privind aprobarea Codului controlului intern managerial al entităților publice, Monitorul Oficial, Partea I, nr. 387 din 7 mai 2018;
- Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 555 din 5 iulie 2019;

*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





- Vedinaș, V. (2012), *Drept administrativ*, Ediția a VII-a revăzută și actualizată, Ed. Universul Juridic, București.

Notă

Legăturile către paginile de internet (*link-uri*) referite în cadrul studiului au fost accesate și verificate la data redactării materialului, dată la care acestea erau funcționale. Precizăm, însă, că, având în vedere flexibilitatea mediului online, aceste legături pot deveni nefuncționale ulterior predării livrabilului.



Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020

**Proiect „Consolidarea capacității administrative a secretariatului tehnic al Strategiei
naționale Anticorupție 2016-2020 de a sprijini implementarea măsurilor anticorupție”**

Cod SIPOCA 62/MySMIS 119988

Beneficiar Ministerul Justiției

Martie 2021

Conținutul acestui material nu reprezintă în mod obligatoriu
poziția oficială a Uniunii Europene sau a Guvernului României
